

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

3 / 2021

ČESKÁ SPOLEČNOST PRO STAVEBNÍ PRÁVO
MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ
MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU

Autoři tohoto čísla:

JUDr. **Libor DVOŘÁK**, Ph.D., Legislativní odbor, Ministerstvo životního prostředí | Ing. **Vladimíra HELEBRANTOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Jiří KUBÍK**, MBA, Odbor stavebně správní, Magistrát města Plzně | JUDr. **Stanislava NEUBAUEROVÁ**, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. Ing. **Josef STAŠA**, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy | doc. JUDr. **Ivana ŠTENGLOVÁ**, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, VŠ Cevro institut | JUDr. et Mgr. **Michal TUPÝ**, Oddělení územních grantů Památkové inspekce Ministerstva kultury | JUDr. **Josef VEDRAL**, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Úřad vlády ČR | Ing. **Jitka VÍCHOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Martin ZÍDEK**, Odbor památkové inspekce Ministerstva kultury

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

- Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona,**
Martin Zídek a Michal Tupý8
Článek je primárně zaměřen na změny, které se v návaznosti na přijetí nového stavebního zákona přímo propasly do zákona o státní památkové péči. Pozornost je věnována i novele zákona o požární ochraně, která má významný vliv na ochranu kulturního dědictví.
- K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona,** Josef Vedral29
Novela současně platného stavebního zákona, která byla součástí novely tzv. liniového zákona, přinesla s účinností od ledna letošního roku i institut fikce závazného stanoviska dotčeného orgánu. Autor analyzuje novou právní úpravu a upozorňuje na možná úskalí, které tato právní úprava může v aplikační praxi přinést.
- Rekodifikace stavebního práva a ochrana životního prostředí,**
Libor Dvořák.....51
Analýza změn, které přináší nový stavební zákon v souvislosti s ochranou životního prostředí, zejména nová úprava povolování záměrů. Pozornost je v článku věnována i změnovému zákonu, který významným způsobem novelizuje předpisy na úseku ochrany životního prostředí.
- Nový stavební zákon a denní osvětlení a proslunění,**
Vladimíra Helebrantová, Jitka Víchová70
Autorky reflektují problematiku obecných požadavků na výstavbu v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona. Věnují se základním požadavkům na stavby se zaměřením na požadavky na denní osvětlení obytných místností.

Diskuse – Polemika

Státní stavební správa. Poznámky k problematice reformy stavebního práva v ČR, Jiří Kubík.....76

Autor nastoluje otázky týkající se nové soustavy státní stavební správy, kterou zavádí nový stavební zákon. Věnuje se zejména personálnímu vybavení státní stavební správy, nové právní úpravě řízení o odstranění stavby a potenciálním organizačním problémům, které může nová soustava přinést.

V mezích stavebního zákona, Josef Staša82

Hlavním tématem článku je snaha zodpovědět otázku, zda nová právní úprava stavebního práva přispěje k odstranění nedostatků, které jsou z pozice teorie správního práva vytýkány právní úpravě současně (např. nepřehlednost právní úpravy, nedostatek hmotněprávní úpravy, úskalí pojmového aparátu, příliš kazuistický základ diferenciací právních režimů, nedostatečná propracovanost zjednodušujících a zrychlených postupů).

Průřezové informace

Účast ombudsmana v procesu připomínkování nového stavebního zákona, Stanislava Neubauerová.....90

Článek je věnován připomínkám věcného záměru nového stavebního zákona, který veřejný ochránce práv na základě svého zákonného zmocnění v tomto procesu uplatnil. Hlavním cílem připomínek byla snaha ovlivnit vývoj rekodifikace veřejného stavebního práva ve prospěch ochrany práv osob a veřejného zájmu.

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. dubna 2021, sp. zn. 25 Cdo 1131/2019 (náhrada újmy způsobené černou stavbou)..... 100

Analýza rozsudku věnovanému náhradě nemajetkové újmy způsobené stavbou zhotovenou bez stavebního povolení.

Různé

Zápis ze sedmdesátého osmého zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 14. 9. 2021 111

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

- Changes to the State Monument Preservation Act after passing the new Construction Act, Martin Zídek and Michal Tupý8**
The article focuses primarily on the changes made to the State Monument Preservation Act as a result of the passing of the new Construction Act. Attention is paid to the amendment to the Fire Protection Act, which has significant influence on the protection of cultural heritage.
- On fictional binding opinions according to the amended Construction Act, Josef Vedral.....29**
The amendment to the Construction Act currently in effect, part of the amended so-called Line Act, which, coming into effect in January of this year, carried over the institution of fictional binding opinions of a relevant authority. The author analyses the new law and notes the multiple potential pitfalls that this legislation may bring when applied in practice.
- Recodification of construction law and environmental protection, Libor Dvořák.....51**
An analysis of changes brought about by the new Construction Act concerning environmental protection, especially the new rules relating to project approvals. The article also covers the amending law, which significantly updates the regulations in the section on environmental protections.
- The new Construction Act vis-à-vis natural lighting and sunshine, Vladimíra Helebrantová, Jitka Víchová70**
The authors reflect on the issue of general construction requirements in connection with the passing of the new Construction Act. They discuss basic construction requirements with an emphasis on the requirements for natural lighting in living spaces.

Discussion – Polemic

State construction authority. Notes on the topic of construction law reform in the Czech Republic Jiří Kubík.....76

The author raises questions concerning the new framework of the state construction authority introduced in the new Construction Act. Notably, he discusses personnel issues at the state construction authority, how the new legislation deals with building removal proceedings and potential organisational issues the new framework may bring.

Reading between the lines of the Construction Act, Josef Staša82

The main thrust of the article is an attempt to answer whether the treatment of construction law in the new legislation will help to remove the deficiencies pointed out in the current law from a standpoint administrative law theory (for example the lack of legal clarity, insufficiencies in the substantive law, issues with the conceptual apparatus, the overly casuistic basis for the differentiation of legal regimes, insufficient elaboration of simplified and accelerated procedures).

Overview information

Participation of the Ombudsman in the comments process of the new Construction Act, Stanislava Neubauerová.....90

This article deals with comments concerning the legal intentions of the new Construction Act provided by the public advocate based on their legal authority in this process. The primary goal of the comments was an attempt to influence the development of the recodification of public construction law for the benefit of the protection of people's rights and the public good.

Supporting construction practice

From the decision of the Supreme Court from 20 April 2021, Dkt.No. 25 Cdo 1131/2019 (compensation for damages as the result of illegal construction) 100

Analysis of the judgement dealing with compensation for non-property damages caused by construction carried out without a building permit

Miscellaneous

Minutes from the seventy-eighth meeting of the land use decisions and building code section of the Czech Construction Law Society of 14 September 2021 111

Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona

Martin Zídek a Michal Tupý

Změny, které nejen pro památkovou péči přinesl nový stavební zákon, ponechala zatím valná většina subjektů, které se veřejně vymezovaly proti novému památkovému zákonu, bez většího povšimnutí.¹⁾ Stejná situace panovala i v období schvalování stavebního zákona v Parlamentu ČR.²⁾ Až na čestné výjimky³⁾ dopady nové úpravy stavebního práva

- 1) Mezi velmi hlasité kritiky nové úpravy na úseku státní památkové péče patřily v letech 2014 až 2017 například Asociace pro ochranu a rozvoj kulturního dědictví ČR, z. s. nebo Sdružení pro stavebně historický průzkum, z. s. [viz např. projev poslankyně Jany Lorencové, zmiňující rozhodné odborné od-půrce navrhované normy, stenografický zápis 55. schůze ze dne 15. 3. 2017, bod č. 7. Vládní návrh zá-kona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu) /sněmovní tisk 666/ – druhé čtení, zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666>, vyhledáno dne 19. 7. 2021]. Zatímco webové archi-vy těchto spolků i v současné době obsahují řadu kritických dokumentů k nové úpravě na úseku státní památkové péče, jsou informace k nové úpravě stavebního práva v období od 2. čtení stavebního zá-kona a doprovodného zákona, kdy byly načítány zásadní pozměňovací návrhy, do momentu schválení obou norem, až překvapivě skoupé. Např. Asociace pro ochranu a rozvoj kulturního dědictví ČR, z. s. v tomto období pouze připomněla dne 12. 3. 2021 v článku »Proč jsme hájili „Kozákův“ dům a proč nás novostavba po jeho demolici neuspokojila?« kauzu, která hýbala památkou péčí v letech 2011 až 2012, zdroj: <http://www.asorkd.cz/>, vyhledáno dne 19. 7. 2021. Sdružení pro stavebně historický prů-zkum, z. s. řešilo na svém webu v tomtéž období dne 11. 2. 2020 zrušení valné hromady sdružení a dne 28. 6. 2021 organizaci 19. konference SHP – Rozmanitost historických staveb, zámek Nečtiny, probíha-jící ve dnech 25.–27. 9. 2021, zdroj: <https://www.svornik.cz/>, vyhledáno dne 19. 7. 2021.
- 2) První čtení návrhu stavebního zákona a doprovodného změnového zákona proběhlo v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR dne 5. 11. 2020, druhé čtení proběhlo ve dnech 3. 3. 2021 a 4. 4. 2021, třetí čtení proběhlo ve dnech 5. 5. 2021, 7. 5. 2021, 12. 5. 2021 a 26. 5. 2021, dne 1. 7. 2021 projed-nal návrhy obou zákonů Senát Parlamentu ČR a dne 13. 7. 2021 projednala návrhy obou zákonů vrácených Senátem Poslanecká sněmovna.
- 3) Jedním z mála subjektů, který se z hlediska zájmů státní památkové péče soustavně k nové úpravě stavebního práva v daném období stavěl kriticky, byl Český národní komitét ICOMOS, k tomu např. otevřený dopis Českého národní komitétu ICOMOS č. j. 149/21 Pres. ze dne 14. 4. 2021 nebo článek »Stavební zákon ohrozí památky, měl by se novelizovat, míní odborník« ze dne 14. 7. 2021, zdroj: [https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/stavebni-zakon-ohrozi-pamatky-mel-by-se-novelizo-vat-mini-odbornik/2063933](https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/stavebni-zakon-ohrozi-pamatky-mel-by-se-novelizovat-mini-odbornik/2063933), vyhledáno 19. 7. 2021.

do oblasti památkové péče v posledních fázích projednávání stavebního zákona a doprovodného změnového zákona nebyly mediálně prezentované jako konfliktní. Na otázku, nakolik jsou změny pro zájmy státní památkové péče zásadní, může dát jednoznačnou a konečnou odpověď až aplikační praxe. Tento článek si klade za cíl v první řadě představit změny, které v souvislosti s novou úpravou stavebního práva našly svůj odraz přímo v zákoně o státní památkové péči. Drobnou pozornost pak článek věnuje i na první pohled nenápadné novele zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, která však může z hlediska ochrany kulturního dědictví představovat velice významný posun kupředu.

Dne 29. 7. 2021 byl spolu s novým stavebním zákonem⁴⁾ ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Tento zákon nabývá jako celek účinnosti dne 1. 7. 2023 a od zmíněného data mimo jiné mění ve své části třetí i zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Orgány státní památkové péče

Jednou z nejvíce kritizovaných částí samotného stavebního zákona byla změna struktury stavebních úřadů a v té souvislosti je také podstatná otázka integrace dotčených orgánů do nové struktury státní stavební správy.⁵⁾ Z pohledu zákona o státní památkové péči je tak významné, jakou organizační strukturu budou mít orgány státní památkové péče a v jakém rozsahu budou hájit zájmy státní památkové péče.

V důsledku přijetí stavebního zákona došlo k rozšíření organizační struktury orgánů státní památkové péče. Těmito orgány jsou:

- a) obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
- b) stavební úřady,
- c) krajské úřady,
- d) Kancelář prezidenta republiky,
- e) Památková inspekce Ministerstva kultury,
- f) Ministerstvo kultury.

Na tomto místě není nezbytné rozebírat, které pravomoci orgánů státní památkové péče byly ponechány beze změny, ale uvedeme pouze ty, které byly v souvislosti s přijetím zákona č. 284/2021 Sb. změněny nebo nově založeny.

Z hlediska působnosti orgánů státní památkové péče je pochopitelně nejzásadnější změnou skutečnost, že orgány státní památkové péče jsou nově i stavební úřady. Zároveň ve vztahu k nim došlo k té nejzásadnější změně, kterou je integrace působnosti mno-

4) Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

5) Viz např. projev poslance Martina Kupky, stenografický zápis 55. schůze ze dne 5. 5. 2021, bod č. 337. Vládní návrh stavebního zákona/sněmovní tisk 1008/ – třetí čtení, zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008>, vyhledáno dne 21. 7. 2021, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666> nebo článek „Zeman podepsal nový stavební zákon. První změny začnou platit od ledna, účinný bude od poloviny 2023“, zdroj: https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/novy-stavebni-zakon-ucinnost-hlasovani-2021-zmena_2107151555_ban, vyhledáno dne 19. 7. 2021.

ha dotčených orgánů do soustavy státní stavební správy. Integrovaná působnost dotčených orgánů se v soustavě státní stavební správy plně začlenila a nebude pro vnější svět mít jakoukoli samostatnou oddělitelnou podobu správního aktu, což se ostatně týká i samotného výstupu posouzení zájmů státní památkové péče, o němž bude pojednáno podrobněji níže.

Zcela obecně lze konstatovat, že působnost stavebních úřadů jako orgánů státní památkové péče je spojena s nakládáním s nemovitostí, která není kulturní památkou, ale nachází se v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči. Jde o ochranná pásma památkových rezervací nebo památkových zón, stejně tak o ochranná pásma nemovitých národních kulturních památek nebo nemovitých kulturních památek. Ve vazbě na tato území jde tak zejména o řešení otázek spojených s povolováním záměrů,⁶⁾ s přestupkovým řízením, se zabezpečením nepředvídaného archeologického nálezu, k němuž došlo při přípravě nebo provádění stavby podle stavebního zákona, s výkonem stavební kontroly⁷⁾ nebo s dílčí agendou v rámci územního plánování.

O značné nepřehlednosti schvalování nového stavebního zákona svědčí mimo jiné to, že i ti, kteří se aktivně podíleli na jeho přípravě, se v následných shrnutích nové úpravy dopouštějí např. ve vztahu k míře integrace působnosti orgánů státní památkové péče celkem fatálních chyb.⁸⁾ Jiná média tu samou otázku prezentují zcela opačně, ale především opět v chybném duchu.⁹⁾ I jen tato drobnost tak dokládá jistý sporný moment nové úpravy, kdy i odborná veřejnost po schválení stavebního zákona a doprovodného změnového zákona netušila, co je předmětem schválené právní regulace.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako orgány státní památkové péče mají nově zúženu svou působnost o tu, která byla integrována do působnosti státní stavební správy. Zejména z hlediska povolování záměrů budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností dotčenými orgány pro obnovu kulturních památek a dále pro zásahy na nemovitostech, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkových rezervacích nebo památkových zónách. Nedotčena touto změnou zůstává rozhodovací pravomoc obecních úřadů obcí s rozšířenou působností podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní

6) Záměr upravuje ustanovení § 4 odst. 1 stavebního zákona a ve vztahu k zájmům památkové péče je rozsah tohoto pojmu zpřesněn v § 17 odst. 4 zákona o státní památkové péči.

7) Viz § 30a odst. 1 písm. b) zákon o státní památkové péči.

8) Ve svém článku „5 zásadních změn, které přinese nový stavební zákon“ ze dne 22. 7. 2021 Pavel Černý, partner ve Frank Bold Advokáti, s. r. o. k integraci působnosti dotčených orgánů uvádí: „Samostatná zůstávají například stanoviska Agentury ochrany přírody pro záměry ve zvláště chráněných územích, rozhodnutí orgánu státní památkové péče v ochranném pásmu kulturní památky a památkové zóny, stanovisko hasičského záchranného sboru, vyjádření báňských úřadů, veterinární správy a některá další.“ In: *PRÁVNÍ PROSTOR* – elektronický časopis nakladatelství CODEXIS publishing spol. s r.o., č. 16/2021, <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/5-zasadnich-zmen-novy-stavebni-zakon>, vyhledáno dne 16. 8. 2021.

9) Ve svém článku „Nástup nového stavebního zákona: Školení úředníků letos, digitalizace a centrální úřad příští rok“ ze dne 14. 7. 2021 Adam Kotrbatý konstatuje, že plně byla integrována působnost orgánů státní památkové péče, jejichž postavení se tak má podle zmíněného článku lišit od postavení Agentury ochrany přírody nebo hasičského záchranného sboru. In: *Hospodářské noviny*, <https://archiv.hn.cz/c1-66951560-nastup-noveho-stavebniho-zakona-skoleni-uredniku-letos-digitalizace-a-centralni-urad-pristi-rok>, vyhledáno dne 16. 8. 2021.

památkové péči ve věcech, které nevyžadují povolení záměru podle stavebního zákona. Jde tak typicky o obnovu movitých kulturních památek, převážně se jedná o restaurování nemovitých kulturních památek, ale také o ty zásahy uvedené v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, které jsou výslovně vyjmuty z povolovací povinnosti podle stavebního zákona,¹⁰⁾ a budou prováděny na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci nebo v památkové zóně. Analogicky se tato problematika pak odráží i v úpravě otázek spojených s přestupkovým řízením, se zabezpečením nepředvídaného archeologického nálezu, k němuž došlo při přípravě nebo provádění stavby podle stavebního zákona, s výkonem dozoru nebo s působností orgánů státní památkové péče v rámci územního plánování.

Ustanovení § 44a odst. 4 zákona o státní památkové péči řeší případ pozitivního konfliktu dotčených orgánů státní památkové péče v případě, kdy se nemovitost, která není kulturní památkou, nachází na území památkové rezervace, popř. památkové zóny a současně na území ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky nebo jiné památkové rezervace, popř. jiné památkové zóny.¹¹⁾ V takových případech je nadále dotčeným orgánem státní památkové péče obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Působnost krajských úřadů jako orgánů státní památkové péče nebyla v souvislosti s přijetím zákona č. 284/2021 Sb. zásadním způsobem dotčena. Jedinou změnou je skutečnost, že krajské úřady podle § 28 odst. 1 zákona o státní památkové péči metodicky neřídí stavební úřady, které stojí vně základní soustavy orgánů státní památkové péče a vůči kterým nemohou plnit roli nadřízeného správního orgánu. Ostatně základní úroveň státní stavební správy¹²⁾ je úroveň krajská a stojí tak z hlediska územního členění státu na stejné úrovni jako krajské úřady. Metodicky budou státní stavební správu řídit jako ústřední orgán Nejvyšší stavební úřad a podle § 31 stavebního zákona ústřední orgány státní správy v rámci své působnosti.

Pro území národní kulturní památky Pražský hrad¹³⁾ je nově podle § 27b zákona o státní památkové péči orgánem státní památkové péče Kancelář prezidenta republiky. V tomto případě však nejde o zakotvení nového orgánu státní památkové péče. V zákoně o státní památkové péči byla Kancelář prezidenta republiky zmíněna okrajově už v minulosti v § 43a.

10) Povolení nevyžadují drobné stavby podle § 5 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a přílohy č. 1 tohoto zákona a dále změny využití území uvedené v § 214 odst. 1 stavebního zákona.

11) Typickým příkladem může být ochranné pásmo pražské památkové rezervace, na jehož území se nachází hned několik památkových zón.

12) Základní úroveň státní stavební správy tvoří krajský stavební úřad, který může mít více územních pracovišť v kraji. Jejich počet umístění stanoví podle 18 odst. 4 stavebního zákona svou vyhláškou Nejvyšší stavební úřad. Územní pracoviště krajského stavebního úřadu nepředstavuje samostatný rozhodovací stupeň a je pouze vnitřní organizační jednotkou tohoto úřadu, která má umožnit, aby se státní stavební správa nevzdálila adresátům až na úroveň krajů a aby i na nižší úrovni byla stabilně v území fyzicky přítomna. Odvolacím orgánem je nově ustanovený Speciální a odvolací stavební úřad, který rovněž může mít podle § 17 odst. 3 stavebního zákona svá územní pracoviště stanovená vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu.

13) Toto území je vymezeno nařízením vlády č. 147/1999 Sb., o prohlášení a zrušení prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky, ve znění nařízení vlády č. 51/2010 Sb.

Nicméně základem pro dosavadní postavení Kanceláře prezidenta republiky jako orgánu státní památkové péče je vládní nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu. Zmíněné vládní nařízení nebylo jako celek zrušeno a ani nebylo rozhodnuto o tom, že by působnost, kterou na jeho základě vykonává Kancelář prezidenta republiky, byla přenesena na jiný správní orgán.¹⁴⁾ Proto i přes letitost zmíněného vládního nařízení patřila Kancelář prezidenta republiky mezi orgány státní památkové péče již před přijetím zákona č. 284/2021 Sb. Na okraj k působnosti Kanceláře prezidenta republiky jako orgánu státní památkové péče je třeba dodat, že tuto působnost nemá ve věcech územního plánování. Územní působnost Kanceláře prezidenta republiky se také nevztahuje na území kulturní památky zámek s kostelem a parkem v obci Lány, ač tato působnost je okrajově zmíněna v důvodové zprávě k zákonu o státní památkové péči z roku 1987 a návrh změnového zákona předložený vládě 28. 5. 2020 i s touto územní působností Kanceláře prezidenta republiky počítal.¹⁵⁾

Památková inspekce Ministerstva kultury neprovádí vůči stavebním úřadům výkon ústředního dozoru nad dodržováním zákona o státní památkové péči podle § 27 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Dozorová působnost za integrovanou ochranu veřejných zájmů je však nově upravena v § 31 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení jiné ústřední orgány státní správy v rámci své působnosti metodicky sjednocují a kontrolují výkon působnosti orgánů státní stavební správy, včetně Nejvyššího stavebního úřadu, a mohou jim na základě provedené kontroly ukládat opatření k nápravě. Nesouhlasí-li Nejvyšší stavební úřad s jemu uloženým opatřením k nápravě, předloží se věc podle § 31 stavebního zákona k rozhodnutí vládě. V tomto případě tak jde zejména o vyloučení možného konfliktu § 27 odst. 1 zákona o státní památkové péči a § 31 stavebního zákona a nikoli o vyloučení možnosti kontroly Ministerstva kultury nad státní stavební správou na úseku státní památkové péče.

Rozsah působnosti Ministerstva kultury podle zákona o státní památkové péči zůstal bez podstatných systémových změn. Asi nejvýznamnější změnou je skutečnost, že se nově Ministerstvo kultury na úseku státní památkové péče stalo nadřízeným orgánem Kanceláře prezidenta republiky. Toto postavení bylo dosud dovozováno pouze interpretačně.¹⁶⁾

Změna orgánní struktury byla promítnuta i do návětí odstavců 1 až 3 v § 43a zákona o státní památkové péči, které zakotvují rozsah údajů, které mohou orgány památkové péče využívat z výslovně uvedených základních registrů a informačních systémů veřejné správy.¹⁷⁾

14) Blíže viz např. ZÍDEK, Martin; TUPÝ, Michal; KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-381-7, str. 374 nebo stanovisko Ministerstva kultury, odboru památkové péče č. j. 7961/2003 ze dne 6. 6. 2003. Zdroj: http://www.mkr.cz/doc/cms_library/2003_07961.doc, vyhledáno dne 23. 7. 2021.

15) Zúžení územní působnosti Kanceláře prezidenta republiky vyplynulo ze stanoviska Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona č. j. 564/20 ze dne 7. 8. 2020 ve spojení s usnesením vlády č. 851 ze dne 24. 8. 2020 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, zdroj: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-08-24>, vyhledáno dne 23. 7. 2021.

16) Blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 374.

17) Toto ustanovení však s účinností od 1. 2. 2022 vypustí zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci. Jak zákon č. 284/2021 Sb., tak tento zákon byly Parlamentem ČR projednávány souběžně a s ohledem

Obnova kulturních památek a posuzování zásahů v památkových rezervacích a památkových zónách

Ačkoli představuje stavební zákon a s ním související změny v jednotlivých zákonech v mnoha ohledech revoluci, v otázce posuzování obnovy kulturní památky nebo národní kulturní památky nepřináší nová úprava na úseku státní památkové péče žádné významné změny. Okruh prací, které jsou podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči obsahem spojení „obnova kulturní památky“¹⁸⁾ se nemění. I nadále obnovu kulturní památky řeší obecní úřad obce s rozšířenou působností a obnovu národní kulturní památky krajský úřad. Spíše pro úplnost připomínáme, že pro území národní kulturní památky Pražský hrad je i pro postup podle § 14 zákona o státní památkové péči orgánem státní památkové péče Kancelář prezidenta republiky. Ta má upravenou odlišně kooperaci s Národním památkovým ústavem, když § 27b odst. 1 věta druhá zákona o státní památkové péči stanoví, že v případech, kdy zákon o státní památkové péči stanoví krajskému úřadu nebo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností povinnost vyžádat si vyjádření Národního památkového ústavu, může si Kancelář prezidenta republiky takovéto vyjádření rovněž vyžádat. Písemné vyjádření zde není povinně vyžádaným podkladem orgánu státní památkové péče.

Zásadnější změny jsou obsaženy v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Obecní úřad obce s rozšířenou působností již nebude podle zmíněného ustanovení posuzovat zásahy na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči. Posuzování těchto zásahů se věnuje následující kapitola. Pozitivně řečeno, posuzuje obecní úřad obce s rozšířenou působností práce na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci nebo památkové zóně.

Nově je v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči vymezen i okruh prací na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci nebo památkové zóně, vyžadující předem závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Jde o následující práce:

- a) stavba,
- b) změna stavby
- c) terénní úprava,
- d) umístění nebo odstranění reklamního zařízení,
- e) umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, pokud nejde o reklamní zařízení podle stavebního zákona,
- f) odstranění stavby,
- g) úprava dřevin ve smyslu § 6a odst. 1 zákona o státní památkové péči nebo
- h) udržovací práce na výše uvedené nemovitosti.

na rozdílnou problematiku i nabytí účinnosti došlo k této, na první pohled podivné novelizaci ustanovení, které již bude k nabytí účinnosti stavebního zákona i zákona č. 284/2021 Sb. zrušeno.

18) Blíže k pojmu obnova kulturní památky např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 129–135.

Některé z výše uvedených pojmů jsou přímo navázány na úpravu ve stavebním zákoně, některé jsou zaváděny nově a některé pojmy lze označit jako staré známé, kde se na dosavadním výkladu nebude nic měnit. Mezi pojmy, které nejsou dotčeny změnou, patří úprava dřevin ve smyslu § 6a odst. 1 zákona o státní památkové péči a udržovací práce na výše uvedené nemovitosti.¹⁹⁾ Ve vztahu k těmto pojmům lze odkázat na již existující výkladové principy.²⁰⁾

Pojem „stavba“ uvedený v § 14 odst. 2 je třeba vykládat shodně s tím, jak jej vymezuje stavební zákon. Ustanovení § 5 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že stavbou se rozumí stavební dílo, které vzniká stavební nebo montážní činností ze stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí za účelem užívání na určitém místě. Za stavbu se podle tohoto ustanovení považuje také výrobek plnicí funkce stavby. Ustanovení § 5 odst. 5 stavebního zákona tuto definici doplňuje a stanoví, že pod pojmem stavba lze podle okolností rozumět i část stavby anebo změnu dokončené stavby. Současně je třeba zdůraznit, že stavbou v tomto definičním smyslu je i drobná stavba, která podle § 171 povolení v režimu stavebního zákona nevyžaduje. Obdobně jako dosud se výlučka obsažená v uvedeném ustanovení stavebního zákona týká výlučně režimu stavebního zákona, ale tyto stavby i nadále podléhají regulaci podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a z hlediska zájmů státní památkové péče se posuzují formou rozhodnutí.

„Změnu stavby“ definuje § 6 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Používá však spojení „změna dokončené stavby“ a sám stavební zákon není v požívání tohoto pojmu důsledný, neboť na několika místech používá souběžně v tomto duchu i spojení „změna stavby“.²¹⁾ Změnou dokončené stavby se podle § 6 odst. 1 stavebního zákona rozumí nástavba, kterou se stavba zvyšuje, přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, a konečně stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Změnou dokončené stavby se podle § 6 odst. 2 stavebního zákona rozumí také změna v užívání stavby spočívající ve změně v způsobu užívání stavby, provozním zařízení stavby, způsobu výroby nebo podstatném rozšíření výroby, činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život nebo veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo době trvání dočasné stavby, anebo změně dočasné stavby na stavbu trvalou. Byť některé zásahy uvedené v § 6 odst. 2 stavebního zákona nebudou vyžadovat fyzický zásah do hodnot chráněných podle zákona o státní památkové péči, budou vyžadovat závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Ve vztahu k posouzení doby trvání dočasné stavby, anebo změny dočasné stavby na stavbu trvalou je třeba připomenout, že v převážné většině případů budou hodnoty památkové rezervace nebo památkové zóny dotčeny obdobně, ať již jde o stavbu

19) Ve vztahu k údržbě používá stavební zákon v § 6 odst. 3 stavebního zákona odlišné spojení „údržba dokončené stavby“. Použití odlišného spojení zde není náhodné a nebylo náhodné ani v minulosti. Pod pojem udržovací práce je třeba například zahrnout i udržovací práce v památkové rezervaci, jejíž charakter určuje soubor archeologických nálezů. Podle čl. III odst. i písm. b) alinea dva Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované), publikované pod č. 99/2000 Sb. m. s., součástí archeologického dědictví nesmějí být během vykopávek a po nich odkryty nebo ponechány nechráněné, aniž by byla přijata opatření k jejich řádnému zachování, konzervaci a správě.

20) Např. Zídek, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 46 a 139.

21) Viz § 143 odst. 3, § 159 odst. 2 a § 224 odst. 3 stavebního zákona.

trvalou nebo dočasnou a změna obsahu pojmu „změna dokončené stavby“ tak nic nemění na pohledu, jak posuzovat dočasné stavby z hlediska zájmů státní památkové péče.²²⁾

„Terénní úpravou“ se podle § 8 stavebního zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejde-li o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem. Z hlediska základního definičního vymezení tohoto pojmu nedochází k fakticky žádné změně.^{23), 24)} Stavební zákon v § 214 odst. 1 vymezuje určité typy terénních úprav, které nevyžadují povolení změny využití území. Tato výluka však platí jen pro stavební zákon a postupy podle něj, nikoli pro zákon o státní památkové péči. Fakticky činnosti vyjmenované v § 214 odst. 1 stavebního zákona jen zpřesňují okruh prací, které ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči naopak musí být orgánem památkové péče posouzeny, a tyto terénní úpravy se z hlediska zájmů státní památkové péče posuzují formou rozhodnutí.

„Odstranění stavby“ je pojem, který § 14 zákon o státní památkové péči spojuje výlučně se zásahy podle odstavce 2 tohoto ustanovení. V případě záměru odstranění stavby, která je kulturní památkou, je třeba nejdříve dosáhnout zrušení prohlášení stavby za kulturní památku podle § 8 zákona o státní památkové péči.

„Reklamním zařízením“ se podle § 7 odst. 2 stavebního zákona rozumí panel, tabule, deska nebo konstrukce, které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací. Reklamní zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu. I v tomto případě tak platí závěr, že z hlediska definičního obsahu tohoto pojmu stavební zákon nepřinesl výkladové odchylky od stávající právní úpravy.²⁵⁾

Podstatnou změnou je ve vztahu k pojmu reklamní zařízení zavedení nového spojení „umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, pokud nejde o reklamní zařízení podle stavebního zákona“. Důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb. se tomuto pojmu nevěnuje, současně však jde o tentýž pojem, který patřil mezi pojmy, které hodlal zavést zákon o ochraně památkového fondu.²⁶⁾ Lze tak využít důvodovou zprávu k tomuto zákonu, která ve vztahu k tomuto pojmu uvádí následující: „Toto ustanovení reaguje na stav, kdy se na vzhledu kulturních památek velmi intenzivně podílejí nejen zařízení, které reguluje stavební zákon, ale i další poutače, které nelze pod vymezení pojmu zařízení podle stavebního zákona i s ohledem na závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu rozsudku sp. zn. 8 As 63/2012-37 podřadit. Navrhovaná úprava se zaměřuje na situace, kdy umístování a odstraňování reklamních a informačních poutačů (zejména plošně rozsáhlých reklamních plachet) není regulováno právními předpisy, pře-

22) Viz stanovisko Ministerstva kultury, odboru památkové péče č. j. MK 17369/2017 OPP ze dne 29. 3. 2017, zdroj: http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2017_017369-7880.docx, vyhledáno dne 23. 7. 2021.

23) Viz § 3 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.

24) Blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 137–138.

25) Blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 138.

26) § 3 písm. d) vládního návrhu zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu). Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666>, vyhledáno dne 26. 7. 2021.

devším stavebním zákonem, ovlivňuje však výrazným způsobem památkové hodnoty jednotlivých kulturních památek, když jsou například z nemalé části skryty pod pravidelně obměňovanou reklamní plachtou. Pro posouzení, zda v konkrétním případě jde o umístění nebo odstranění reklamního či informačního poutače, který není zařízením podle stavebního zákona, je stěžejní otázkou, zda konkrétní poutač je nositelem reklamních sdělení ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, v platném znění – tedy zda jsou věci mající za cíl podporu podnikatelské činnosti (zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, poskytování služeb apod.).“ Autoři jsou přesvědčeni, že výše uvedené úvahy jsou využitelné pro aplikaci tohoto spojení i na nemovitost, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci nebo památkové zóně, i v případě zavedení tohoto pojmu zákonem č. 284/2021 Sb., byť důvodová zpráva k tomuto zákonu o obsahu tohoto pojmu nehovoří.

Ve výčtu prací, které se budou posuzovat podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, chybí spojení „prodejní stánek, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů“.²⁷⁾ Nejde o to, že by se tyto zásahy neposuzovaly, pokud splňují obecný charakter stavby, ale již zde nejsou výslovně uvedeny. Prodejní stánky s výše uvedenou charakteristikou jsou podle stavebního zákona zařazeny mezi drobné stavby, které podle § 171 stavebního zákona povolení nevyžadují. U prodejních stánků platí stejný závěr jako u ostatních drobných staveb, které již byly zmíněny výše, potřebují povolení ze strany orgánu státní památkové péče, které bude mít formu rozhodnutí.

I nadále pro nemovitosti v památkových rezervacích a památkových zónách platí možnost deregulace povinnosti vyžádat si rozhodnutí nebo závazné stanovisko plánem ochrany podle § 6a zákona o státní památkové péči²⁸⁾ a dále platí i speciální úprava řešení přípolože podle § 2i odst. 3 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů.²⁹⁾

Zákon č. 284/2021 Sb. přinesl řešení pro památkovou péči letitého úkolu,³⁰⁾ jak se vypořádat s problematickým užíváním pojmu „závazné stanovisko“ podle § 14 zákona o státní památkové péči.³¹⁾ Nově zákon o státní památkové péči používá závazné stano-

27) K tomuto pojmu blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 136–137.

28) Blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 38–46.

29) K této problematice viz např. ZÍDEK, Martin; TUPÝ, Michal. Památková péče po novele liniového zákona. In: *Bulletin Stavební právo*, 1/2021, str. 27–45, ISSN 1211-6386.

30) Usnesením vlády č. 1397 ze dne 16. listopadu 2009 byl schválen materiál Ministerstva vnitra – Harmonogram prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek. Z tohoto usnesení vyplynul Ministerstvu kultury úkol nahradit v zákoně o státní památkové péči pojem „závazné stanovisko“ tam, kde je tento pojem užíván ve významu odlišném, než v jakém je používán správním řádem, jiným pojmem. Opakované snahy Ministerstva kultury o řešení tohoto problému byly až do přijetí zákona č. 284/2021 Sb. neúspěšné.

31) Blíže k této problematice ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči. In: *Správní právo*, 8/2020, str. 394–418, ISSN 0139-6005.

visko pouze v duchu, jak je upraveno v § 149 správního řádu. Zvolené řešení možná není úplně elegantní. V místech, kdy byl pojem „závazné stanovisko“ používán s vědomím možné alternativní formy, byl nahrazen spojením „rozhodnutí nebo závazné stanovisko“. Je příznačné, že řešení pojmově problematické situace, které přinesl dosavadní stavební zákon z roku 2006, je spojeno až s novým stavebním zákonem.

Stavební zákon i s ohledem na obecně prosazovaný koncept integrace působnosti dotčených orgánů do působnosti státní stavební správy opustil pojem „koordinované závazné stanovisko“. Dosavadní aplikační praxe pojená s tímto pojmem³²⁾ se již podle stavebního zákona neuplatní.

Dělicí kritérium pro to, kdy orgán státní památkové péče vydává rozhodnutí a kdy závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči, je nově upraveno v § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči, namísto v dosavadním § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. Toto řešení, co do základní konstrukce není zásadně odlišné od stávající právní úpravy. Orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči v případech, navazuje-li na jeho postup rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona; v ostatních případech vydává orgán státní památkové péče rozhodnutí. Na stávajícím věcném řešení se nic podstatného nemění, ale je třeba zdůraznit, že stavební zákon již nepředpokládá zjednodušující formy posouzení v podobě souhlasů, možnost nahrazení rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou nebo postup, kdy by stavbu povoloval autorizovaný inspektor.³³⁾ Z tohoto důvodu tak nemůže být sporné, že závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči bude vždy podmiňovat správní rozhodnutí.³⁴⁾

Povolování záměrů v ochranných pásmech

Jak je uvedeno již výše, okruh prací na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči, řeší jako orgán státní památkové péče stavební úřad.³⁵⁾

32) K této problematice blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 178–182.

33) K postavení autorizovaného inspektora podle stavebního zákona viz zejména § 284 stavebního zákona.

34) Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, např. v rozsudcích č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011, č. j. 8 As 8/2011-66 ze dne 30. 7. 2013 nebo č. j. 2 As 163/2016-27 ze dne 10. 5. 2017, že na závazné stanovisko dotčeného orgánu ve spojení s § 149 správního řádu může navazovat úkon stavebního úřadu přezkoumatelný soudem, jakým je územní souhlas podle stavebního zákona z roku 2006. Jak však dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 241/2017-33 ze dne 29. 1. 2018, ne vždy se s tímto na první pohled jednoznačným kritériem Nejvyšší správní soud ztotožní. Tento fakt dokládá jistou neustálenost judikatury správních soudů ve věci formy závazných stanovisek dotčených orgánů pro postupy stavebních úřadů, které nejsou ukončeny územním rozhodnutím nebo stavebním povolením, popř. kolaudačním rozhodnutím. Je tak zajímavé, že v této relativně významné otázce se judikatura správních soudů za převážnou dobu účinnosti stavebního zákona z roku 2006 nestačila ustálit.

35) Základní úroveň státní stavební správy tvoří krajské stavební úřady, které mohou mít více územních pracovišť v jednotlivých krajích. Jejich počet a umístění stanoví podle 18 odst. 4 stavebního zákona svou vyhláškou Nejvyšší stavební úřad. Územní pracoviště krajského stavebního

Nově je upraven i samotný okruh prací v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči, při jejichž posouzení bude zájmy státní památkové péče hájit stavební úřad.³⁶⁾ Jde o povolení záměru definovaného v § 4 odst. 1 stavebního zákona. Tento výčet je však s ohledem na základní definiční vymezení pojmu záměr pro účely posouzení podle § 17a zákona o státní památkové péči zpřesněn v odstavci 4. Důvodem tohoto zpřesnění je skutečnost, že dle citovaného ustanovení mezi záměry patří i nestavební záměry upravené v § 213 a násl. stavebního zákona. Z těchto nestavebních záměrů byly vybrány ty, které podléhají regulaci podle zákona o státní památkové péči.³⁷⁾

Takovým záměrem regulovaným ve smyslu § 17a odst. 1 zákona o státní památkové péči je:

- a) stavba,
- b) soubor staveb,
- c) zařízení,
- d) údržba dokončené stavby nebo
- e) terénní úprava.

Obsah výše uvedených pojmů je zmíněn v předchozí kapitole, nicméně ve vztahu k pravomoci stavebního úřadu jako orgánu státní památkové péče je třeba připomenout, že v tomto případě se pravomoc těchto úřadů omezuje na záměry, které vyžadují povolení podle stavebního zákona. Jinými slovy v režimu volném, bez potřeby posouzení takových zásahů i podle zákona o státní památkové péči, jsou drobné stavby podle § 171 a přílohy č. 1 stavebního zákona a dále terénní úpravy uvedené v § 214 odst. 1 stavebního zákona.

Posouzení však nevyžaduje také záměr, který nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči. V tomto směru však jde o zachování stávající právní úpravy, která je i nadále obsažena v § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

V této souvislosti je třeba připomenout, že regulaci budou podléhat pouze zásahy do vnějšího vzhledu nemovitosti v ochranném pásmu podle § 17 zákona o státní památkové péči, které neoznačuje stavební zákon jako drobné stavby. Byť to z jazykového hlediska může znít divně, jsou drobnými stavbami podle Přílohy č. 1 písm. d) a e) stavebního zákona udržovací

úřadu nepředstavuje samostatný rozhodovací stupeň a je pouze vnitřní organizační jednotkou tohoto úřadu, která má umožnit, aby se státní stavební správa nevzdálila až na úroveň krajů a aby i na nižší úrovni byla stabilně v území fyzicky přítomna. Odvolacím orgánem proti rozhodnutí územního pracoviště krajského stavebního úřadu není krajský stavební úřad, ale tato rozhodovací pravomoc se přenáší na další, nově zřízený stupeň soustavy státní stavební správy, kterým je Specializovaný a odvolací stavební úřad. Rovněž počet a umístění územních pracovišť Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, které nemusí být navázány na krajské členění České republiky, stanoví podle 17 odst. 3 stavebního zákona svou vyhláškou Nejvyšší stavební úřad.

36) K dosavadnímu výčtu těchto prací lze odkázat viz blíže např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 135–140.

37) Pojmově by tak bylo nesmyslné např. pod záměr regulovaný z titulu existence ochranného pásma zahrnovat nestavební záměr podle § 220 stavebního zákona, který řeší samotné vymezení ochranného pásma.

práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí nebo bezpečnost při užívání³⁸⁾ a stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, jejich provedení nemůže ovlivnit požární bezpečnost stavby.³⁹⁾

Obecní úřad obce s rozšířenou působností stále má v § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči zachování pravomoc při vymezení ochranného pásma určit, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost posouzení zájmů státní památkové péče. Úpravy dřevin v ochranných pásmech, ale jen ty spojené s povolováním stavebních záměrů, bude rovněž posuzovat stavební úřad v režimu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Role odborné organizace státní památkové péče, kterou je Národní památkový ústav, je ve vztahu k posuzování záměru stavebním úřadem koncipována obdobně jako v § 14 zákona o státní památkové péči. Stavební úřad vydá podle § 17a odst. 2 zákona o státní památkové péči povolení po předchozím písemném vyjádření Národního památkového ústavu, se kterým projedná na jeho žádost před ukončením řízení návrh tohoto povolení. Písemné vyjádření předloží Národní památkový ústav stavebnímu úřadu nejpozději ve lhůtě 20 dnů ode dne doručení žádosti o jeho vypracování, nestanoví-li stavební úřad ve zvlášť složitých případech lhůtu delší, která nesmí být delší než 30 dnů. Neobdrží-li příslušný stavební úřad ve lhůtě 20 dnů nebo v prodloužené lhůtě písemné vyjádření, vydá povolení bez tohoto vyjádření. V podrobnostech lze odkázat na stávající literaturu k poskytování součinnosti ze strany Národního památkového ústavu.⁴⁰⁾

Působnost dotčených orgánů, která byla integrována do státní stavební správy, bude vyjádřena až ve finálním povolení záměru stavebním úřadem, tj. ve správním rozhodnutí stavebního úřadu. Integrované veřejné zájmy nebudou samostatně shrnuty v jakémkoli podkladovém aktu, ale budou až součástí konečného rozhodnutí ve věci.⁴¹⁾ Součástí spisu tedy nebudou podkladní úvahy, řešení případných vnitřních sporů v případě konfliktů jednotlivých veřejných zájmů integrovaných do působnosti státní stavební správy. Tento závěr se tak týká i problematiky památkové péče řešené v této kapitole.

38) Podle Přílohy č. 1 písm. d) stavebního zákona však nejde o udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou.

39) Podle Přílohy č. 1 písm. e) stavebního zákona však nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou.

40) K této problematice blíže viz např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 156–160.

41) Vládní návrh stavebního zákona předpokládal, že tuto integrovanou působnost dotčených orgánů budou vykonávat krajské stavební úřady jako druhý stupeň soustavy stavebních úřadů a z hlediska integrovaných veřejných zájmů budou formulovat koordinované vyjádření. Tuto úpravu předpokládal § 33 odst. 4 písm. b) tohoto návrhu, sněmovní tisk č. 1008. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008>, vyhledáno dne 22. 7. 2021. Komplexní pozměňovací návrh obsažený v usnesení hospodářského výboru č. 355 ze dne 3. 2. 2021 k vládnímu návrhu stavebního zákona však tuto úpravu bez náhrady vypustil. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008>, vyhledáno dne 22. 7. 2021.

Obecně však lze předpokládat, že by úvahy o souladu konkrétního záměru se zájmy státní památkové péče mělo s ohledem na § 68 odst. 3 správního řádu obsahovat odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu. Čistě z formálního hlediska by měl představovat kontrolní nástroj záznam o tom, kdo je podle § 15 odst. 4 správního řádu oprávněnou úřední osobou.⁴²⁾ Z něj by mělo vyplynout, že a zda vůbec se na vzniku tohoto finálního rozhodnutí podíleli i úředníci s odborností za úsek státní památkové péče.⁴³⁾

Územní plánování, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území

Jako dotčené orgány státní památkové péče vystupují tyto orgány ve struktuře, která byla již popsána výše a obdobně jako dnes je tato působnost navázána jak na charakter územně plánovací dokumentace, tak na konkrétní typ předmětu ochrany (kulturní památka, národní kulturní památka, památková rezervace, památková zóna) či nástroje ochrany (ochranné pásmo podle § 17 zákona o státní památkové péči) podle zákona o státní památkové péči.

Ministerstvo kultury je dotčeným orgánem při pořizování územního rozvojového plánu ve smyslu § 74 stavebního zákona a zásad územního rozvoje ve smyslu § 77 stavebního zákona. Pro oba typy územně plánovací dokumentace je podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči jediným dotčeným orgánem Ministerstvo kultury. Ministerstvo kultury je dále podle již zmíněného § 26 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči dotčeným orgánem státní památkové péče při pořizování územního plánu ve smyslu § 81 stavebního zákona nebo regulačního plánu ve smyslu § 85 stavebního zákona, pokud je touto dokumentací řešeno území, ve kterém se nachází památková rezervace nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsaných na Seznamu světového dědictví.⁴⁴⁾

42) Nicméně v této otázce je sám stavební zákon poněkud skoupý. Z hlediska nové úpravy tak požadovanou problematiku řeší pouze věta z věcného záměru stavebního zákona: „*Konstrukce elektronického spisu zajišťuje nezměnitelnou auditní stopu, která umožňuje kdykoli zpětně určit, která úřední osoba vytvářela jakou část dokumentu a kdy.*“ Viz str. 79 věcného záměru stavebního zákona. Zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBBQPH3YJ>, vyhledáno dne 21. 7. 2021. Je však otázkou, nakolik bude tato auditní stopa reálně přístupná a nakolik bude s ohledem na stávající charakter spisových služeb možné si ověřit, kdo a kdy vytvořil konkrétní část dokumentu.

43) V současné době jde v souladu s Přílohou č. 1 nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby, o obor služby „Kultura, církev a náboženské společnosti“.

44) Na Seznamu světového dědictví za Českou republiku figurují následující kulturní statky (v závorce je uveden rok zápisu na Seznam světového dědictví): Historické centrum města Český Krumlov (1992), Historické centrum města Praha, které zahrnuje i zámek a park v Průhoncích (1992), Historické centrum města Telč (1992), Poutní kostel sv. Jana Nepomuckého na Zelené Hoře (1994), Historické centrum města Kutná Hora s kostelem sv. Barbory a katedrálou Panny Marie v Sedleci (1995), Lednicko-valtický areál jako kulturní krajina (1996), Zahrady a zámek v Kroměříži (1998), Vesnická historická/památková rezervace v Holašovicích (1998), Zámek v Litomyšli (1999), Sloup sv. Trojice v Olomouci (2000), Vila Tugendhat v Brně (2001), Židovská čtvrť a bazilika sv. Prokopa v Třebíči (2003), Hornický region Erzgebirge/Krušnohoří – přeshraniční sériová nominace se Saskem (2019), Krajina pro chov a výcvik ceremoniálních kočárových koní v Kladrubech nad Labem (2019), The Great Spa Towns of Europe/Slavná lázeňská města Evropy – nadnárodní statek zastoupený za ČR městy Karlovy Vary, Mariánské Lázně a Františkovy Lázně (2021). Na Seznamu světového dědictví figuruje od roku 2021 i první čistě přírodní statek „Jizerskohorské bučiny“ jako součást nadnárodního statku „Dlouhověké buko-

Současně je Ministerstvo kultury dotčeným orgánem státní památkové péče při vymezení zastavěného území podle § 117 a násl. stavebního zákona za stejných podmínek jako v případě dotčenosti při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu.

Součástí části třetí stavebního zákona, která upravuje územní plánování, je vydání územního opatření o stavební uzávěře podle § 123 a násl. stavebního zákona a vydání územního opatření o asanaci území podle § 125 a násl. stavebního zákona. Při vydání těchto dvou územních opatření platí podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči, že Ministerstvo kultury je dotčeným orgánem státní památkové péče pro území, ve kterém se nachází památková rezervace, její ochranné pásmo nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsaných na Seznamu světového dědictví nebo jejich ochranné pásmo.

Krajský úřad je podle § 28 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči dotčeným orgánem při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu, pokud je jimi řešeno území, ve kterém se nachází národní kulturní památka nebo památková zóna. Tímto dotčeným orgánem je za předpokladu, že dotčeným orgánem není Ministerstvo kultury. Při vydání dvou výše uvedených územních opatření platí podle § 28 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči, že krajský úřad je dotčeným orgánem státní památkové péče pro území, ve kterém se nachází národní kulturní památka, její ochranné pásmo, památková zóna nebo její ochranné pásmo, pokud není dotčeným orgánem Ministerstvo kultury.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je podle § 29 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči dotčeným orgánem při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu, pokud je jimi řešeno území, ve kterém se nachází kulturní památka. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je dotčeným orgánem státní památkové péče, není-li dotčeným orgánem Ministerstvo kultury nebo krajský úřad. Při vydání dvou výše uvedených územních opatření platí podle § 29 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči, že obecní úřad obce s rozšířenou působností je dotčeným orgánem státní památkové péče, pokud není dotčeným orgánem Ministerstvo kultury nebo krajský úřad.

Stavební úřad je podle § 30 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči dotčeným orgánem při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu a při vymezení zastavěného území, ve kterém se nachází ochranné pásmo podle § 17 zákona o státní památkové péči.⁴⁵⁾ Stavební úřad není dotčeným orgánem státní památkové péče, pokud je pro tentýž územní nebo regulační plán dotčeným orgánem státní památkové péče Ministerstvo kultury, krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností.

vé lesy a pralesy Karpat a dalších oblastí Evropy“. Ve vztahu k ochraně tohoto statku v rámci územního plánování není dotčeným orgánem Ministerstvo kultury, neboť ochrana přírody a krajiny Ministerstvu kultury s ohledem na § 8 a § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, nepřísluší.

- 45) V ustanovení § 30a odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči je zakotvena mimo jiné dotčenost stavebních úřadů jako orgánů státní památkové péče při vyhlášení územního opatření pro území, ve kterém se nachází ochranné pásmo (§ 17), ale pouze za předpokladu, že dotčeným orgánem není Ministerstvo kultury, krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností. S ohledem na konstrukci dotčenosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností při vydání územního opatření o stavební uzávěře nebo o asanaci území podle § 29 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči v případě uvedených územních opatření zde není prostor pro uplatnění dotčenosti stavebního úřadu.

V souladu s § 27b odst. 1 věta první zákona o státní památkové péči nemá postavení dotčeného orgánu státní památkové péče v rámci územního plánování Kancelář prezidenta republiky.

Výše uvedená dotčenost orgánů státní památkové péče je nově konstruována tak, že ten dotčený orgán, který se vyjadřoval podle výše uvedených pravidel ke konkrétní územně plánovací dokumentaci, se vyjadřuje i k jakékoli změně této územně plánovací dokumentace. To platí i v případě, kdy změnou není dotčena ta část území, která byla rozhodující pro určení dotčenosti při projednávání územně plánovací dokumentace jako celku.⁴⁶⁾

Nepředvídaný nález archeologického nálezů, k němuž došlo při přípravě nebo provádění stavby podle stavebního zákona

Obdobně jako v dosavadním stavebním zákoně je i v novém stavebním zákoně upravena problematika nepředvídaného archeologického nebo paleontologického nálezů nebo nálezů kulturně cenného předmětu, detailu stavby nebo chráněné části přírody. I nadále platí, že úprava obsažená nyní v § 266 stavebního zákona má přednost před úpravou obsaženou v § 23 zákona o státní památkové péči.⁴⁷⁾ To, co však musí řešit v této souvislosti zákon o státní památkové péči, je otázka určení prvoinstančního dotčeného orgánu státní památkové péče při realizaci postupu podle stavebního zákona.

Krajský úřad je podle § 28 odst. 2 písm. e) zákona o státní památkové péči dotčeným orgánem státní památkové péče, pokud k nálezů došlo při provádění obnovy národní kulturní památky. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je podle § 29 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči tímto dotčeným orgánem při provádění obnovy kulturní památky nebo prací na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci nebo památkové zóně. Toto postavení má v souladu s § 27b odst. 1 zákona o státní památkové péči Kancelář prezidenta republiky pro území národní kulturní památky Pražský hrad. Pro ostatní případy, kdy není dotčeným orgánem krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo Kancelář prezidenta republiky, je v souladu s § 30a odst. 1 písm. d) zákona o státní památkové péči tímto orgánem stavební úřad.

Přestupkové řízení

Dílních změn doznala i úprava přestupků podle zákona o státní památkové péči. Šlo o promítnutí zakotvení postavení nového orgánu státní památkové péče i do problematiky správního trestání a dále o několik drobných změn, kterými byly odstraněny některé sporné momenty ve správním trestání na úseku státní památkové péče.

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

47) K této problematice blíže např. ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 389–395.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností řeší přestupky na úseku státní památkové péče ve stávajícím rozsahu s výjimkou problematiky ochranných pásem podle § 17 zákona o státní památkové péči. V této souvislosti došlo k přesunu přestupku upraveného v § 35 odst. 1 písm. d) a § 39 odst. 1 písm. d) zákona o státní památkové péči do nových odstavců 2 v § 35 a § 39. V souvislosti s tím pak bylo změněno označení stávajících písmen v odstavcích 1 v § 35 a § 39 zákona o státní památkové péči. Pro úplnost lze dodat, že maximální horní hranice pokuty, kterou může uložit obecní úřad obce s rozšířenou působností, byla zachována na úrovni 2 000 000 Kč.

Stavební úřad řeší přestupky na úseku státní památkové péče, které se dotýkají protiprávního jednání v ochranných pásmech podle § 17 zákona o státní památkové péči. Jde o přestupky popsané v § 35 odst. 2 a § 39 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Za tyto přestupky může stavební úřad uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Zde spíše na okraj připomínáme, že v případě souběhu přestupků podle stavebního zákona a zákona o státní památkové péči neukládá stavební úřad dvě pokuty, ale stavební úřad bude postihovat porušení obou předpisů v jednom společném řízení. Problematiku společného řízení řeší § 88 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, samotné ukládání správních trestů ve společném řízení pak řeší zejména § 41 zmíněného zákona.

Krajský úřad řeší přestupky na úseku státní památkové péče ve stávajícím rozsahu a stejně jako dosud může uložit pokutu až do výše 4 000 000 Kč.

Podle § 62 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je k přestupkovému řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán. To je důvodem, proč Kancelář prezidenta republiky řeší v souladu s § 27b odst. 1 zákona o státní památkové péči přestupky spáchané na území národní kulturní památky Pražský hrad. Tento fakt je třeba zdůraznit s ohledem na skutečnost, že Kancelář prezidenta republiky není výslovně uvedena v § 36 odst. 1 nebo § 40 odst. 1 zákona o státní památkové péči a její působnost je obsažena v již uvedeném ustanovení § 27b odst. 1 zákona o státní památkové péči. S ohledem na tuto konstrukci může Kancelář prezidenta republiky postihovat přestupky podle § 35 odst. 1 nebo 3 a § 39 odst. 1 nebo 3 zákona o státní památkové péči a vzhledem k tomu může Kancelář prezidenta uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč nebo převážně až do výše 4 000 000 Kč.

Ministerstvo kultury na úseku státní památkové péče postihuje protiprávní jednání ve stávajícím rozsahu. Nicméně ke dvěma relativně zajímavým změnám došlo i ve vztahu k působnosti Ministerstva kultury. V § 35 odst. 5 a v § 39 odst. 5 zákona o státní památkové péči byl napraven dlouhodobý nesoulad v pojmenování osoby, která se dopouští protiprávního jednání.⁴⁸⁾ Dále nově může Ministerstvo kultury vedle zákazu činnosti podle § 35 odst. 7 nebo § 39 odst. 7 zákona o státní památkové péči uložit podle § 35 odst. 6 písm. b) a § 39 odst. 6 písm. b) téhož zákona i pokutu až do výše 4 000 000 Kč.

48) Dosavadní ustanovení § 35 odst. 4 a § 39 odst. 4 (po přijetí zákona č. 284/2021 Sb. jde v obou případech o odst. 5) do zákona o státní památkové péči zakotvil s účinností od 1. 7. 2008 zákon č. 189/2008 Sb. Dosavadní znění zmíněných ustanovení zákona o státní památkové péči nerespektovala legislativní zkratku zavedenou v § 21a odst. 2 „osoba oprávněná k výzkumům“, ale hovořila o „osobě oprávněné k provádění archeologických výzkumů“.

Vymezení ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči, jeho změna nebo zrušení

Ochranné pásmo se podle § 17 zákona o státní památkové péči nově vymezuje opatřením obecné povahy a nikoli správním rozhodnutím jako dosud.⁴⁹⁾ Toto ochranné pásmo i nadále v souladu s § 17 odst. 1 a 4 zákona o státní památkové péči a § 218 odst. 2 stavebního zákona vymezuje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pro vymezení nebo změnu ochranného pásma nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny podle § 17 zákona o státní památkové péči již není podmínkou předchozí podnět (návrh) krajského úřadu ani dohoda s Ministerstvem kultury.⁵⁰⁾ Tyto změny pak musely najít svůj odraz i v § 6a odst. 5 zákona o státní památkové péči.

Role odborné organizace státní památkové péče, kterou je Národní památkový ústav, byla při vymezování, změnách a rušení ochranného pásma zachována a Národní památkový ústav se povinně vyjadřuje jak k vymezení jakéhokoli ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči, tak k jeho změně nebo zrušení.

Mnohdy z hlediska praktické aplikace není důležité jen to, jak bude problematika řešena do budoucna, ale také, jak naložit se stávajícími ochrannými pásmy. Tuto problematiku upravuje čl. V bod č. 1 zákona č. 284/2021 Sb. Při změně ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, které bylo vymezeno podle dosavadních právních předpisů, se v souladu s citovaným článkem zákona č. 284/2021 Sb. postupuje podle nového znění § 17 zákona o státní památkové péči. Je bezpředmětné, kdy bylo ochranné pásmo nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny vymezeno, při jeho změně se bude postupovat podle nové úpravy a změna bude provedena opatřením obecné povahy.

Přemístění stavby, která je kulturní památkou

Analogicky jako v případě dosavadní úpravy v § 14 zákona o státní památkové péči bude mít souhlas s přemístěním stavby podle § 18 odst. 1 zákona o státní památkové péči dvě možné formy. Souhlas podle § 18 odst. 1, je-li vydán krajským úřadem ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je rozhodnutím ve správním řízení, jinak je závazným stanoviskem, což nově upravuje § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. V ostatních otázkách zůstává tato problematika nezměněna.⁵¹⁾

49) Stavební zákon v § 218 připouští stanovit ochranné pásmo rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy.

50) K dosavadní právní úpravě podmínky předchozího podnětu krajského úřadu nebo dohody s Ministerstvem kultury viz např. in: ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 251–253 a 264.

51) K dosavadní právní úpravě viz např. in: ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 271–281.

Další dílčí změny zákona o státní památkové péči

Na území národní kulturní památky Pražský hrad může podle § 27b odst. 3 zákona o státní památkové péči archeologický výzkum provádět výlučně Archeologický ústav AV ČR. O důvodech této změny důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb. mlčí.⁵²⁾ Snaha o zakotvení téhož principu se objevila již v návrhu zákona o ochraně památkového fondu v roce 2019, nicméně ani v tomto případě důvodová zpráva o důvodech nehovoří.⁵³⁾

S účinností od 1. 7. 2023 bylo vypuštěno časové omezení platnosti plánu ochrany památkové rezervace nebo památkové zóny podle § 6a odst. 2 zákona o státní památkové péči. Tedy pro plán ochrany památkové rezervace nebo památkové zóny, který nabyl účinnosti po 1. 7. 2013, nebude platit stávající omezující časová klauzule 10 let vyplývající nyní z § 6a odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Pouze z terminologického hlediska bylo upraveno znění § 15 odst. 4 a § 23 odst. 5 zákona o státní památkové péči, aby znění těchto ustanovení respektovalo terminologii nového stavebního zákona. Na okraj lze podotknout, že až do této změny byla v § 15 odst. 4 zákona o státní památkové péči použita terminologie nikoli stávajícího stavebního zákona z roku 2006, ale stavebního zákona z roku 1976, ze které vycházel zákon o státní památkové péči při svém schválení v roce 1987.

Bez náhrady byla vypuštěna obsoletní úprava obsažená v § 11 odst. 1 zákona o státní památkové péči a stávající odstavce 2 a 3 byly označeny jako 1 a 2. Dosavadní ustanovení § 11 odst. 1 zákona o státní památkové péči patří k ustanovením, která v důsledku společenských změn po roce 1989 ztratila postupně převážnou část svého reálného obsahu. Toto ustanovení ukládalo dvě povinnosti orgánům státní správy, které jsou příslušné rozhodovat o využití budov, které jsou kulturními památkami, nebo o přidělení bytů, obytných místností a nebytových prostor v takových budovách. Je třeba zdůraznit, že toto ustanovení dopadá pouze na orgány státní správy, nikoli na samosprávu. Rozhodování orgánů obcí a krajů v samostatné působnosti nepodléhá právnímu režimu tohoto ustanovení; vztahuje se však na rozhodování v přenesené působnosti, která je tzv. delegovanou státní správou. Na tuto problematiku však dopadá spíše § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ve znění účinném od 1. 7. 2023.⁵⁴⁾

V § 15 odst. 4 zákona o státní památkové péči byla vypuštěna dosavadní poslední věta, která upravovala dnes neaplikovatelnou vyrozumívací povinnost obce, neboť socialistické společenské vlastnictví jako jedna z kategorií vlastnictví bylo zákonem č. 509/1991 Sb. s účinností k 1. 1. 1992 zrušeno. Již ke dni 8. 2. 1991, kdy nabyla účinnosti Listina základních práv a svobod jako součást právního řádu, uvozená ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., byla zakotvena rovnost vlastnických práv všech vlastníků.

Upraveno bylo rovněž i zmocňovací ustanovení v § 45 zákona o státní památkové péči. Podstatou úpravy je úprava výčtu ustanovení, k jejichž provedení lze vydat prováděcí vyhlášku. Současně s ohledem na změnu legislativních pravidel od roku 1987 byla vypuštěna

52) Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1009&CT1=0>, vyhledáno dne 3. 8. 2021.

53) Zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBDBPBR727>, vyhledáno dne 3. 8. 2021.

54) K dosavadní právní úpravě viz např. in: ZÍDEK, M.; TUPÝ, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči*. c. d., str. 108–109.

podmínka dohody s jinými ústředními správními úřady na vydání prováděcích předpisů k vybraným ustanovením zákona o státní památkové péči.

Požární ochrana a zájmy státní památkové péče

Zákon č. 284/2021 Sb. nemění pochopitelně pouze zákon o státní památkové péči. Mezi 58 zákony, které jsou v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona měněny, patří i zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. Změnu zákona o požární ochraně upravuje část druhá zákona č. 284/2021 Sb. a zájmů státní památkové péče se bezprostředně dotýká nový obsah § 9 tohoto zákona.⁵⁵⁾

Podle § 9 odst. 1 zákona o požární ochraně nemovitou národní kulturní památku, která je vybavená elektrickou požární signalizací, bude možné na žádost provozovatele elektrické požární signalizace připojit prostřednictvím zařízení dálkového přenosu na pult centralizované ochrany umístěný na krajském operačním a informačním středisku hasičského záchranného sboru kraje. Podmínky připojení písemně sdělí žadateli Hasičský záchranný sbor a ty kromě označení smluvních stran budou tvořit základní obsah smlouvy o připojení elektrické požární signalizace na pult centralizované ochrany. Podstatné je pak i to, že podle § 9 odst. 2 závěrečné věty zákona o požární ochraně se nevyžaduje jednorázová úhrada za připojení a měsíční cena za připojení elektrické požární signalizace na pult centralizované ochrany.

V souladu s § 9 odst. 3 zákona o požární ochraně bude možné na pult centralizované ochrany umístěný na krajském operačním a informačním středisku hasičského záchranného sboru kraje připojit za obdobných podmínek i nemovitou kulturní památku. Tato nemovitá kulturní památka však musí být uvedena v dohodě uzavřené mezi Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru České republiky a Ministerstvem kultury. Okruh těchto nemovitých kulturních památek bude ve smlouvě mezi Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru České republiky a Ministerstvem kultury vymezen

55) Tato úprava nebyla součástí vládní předlohy zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, a je obsahem až pozměňovacího návrhu poslance Leo Lužara č. 7681 k tomuto návrhu zákona ze dne 3. 3. 2021. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1009>, vyhledáno dne 20. 7. 2021. Současně je třeba konstatovat, že totožný obsah § 9 odst. 1 a 2 zákona o požární ochraně předpokládal i sněmovní tisk č. 1027/0, tedy návrh poslanců Pavla Růžičky, Andreje Babiše, Jana Hamáčka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1027>, vyhledáno dne 16. 8. 2021. Totožné znění § 9 odst. 3 zákona o požární ochraně pak předpokládal pozměňovací návrh obsažený v usnesení výboru pro bezpečnost č. 203 ze dne 3. 3. 2021, sněmovní tisk č. 1027/2. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1027>, vyhledáno dne 16. 8. 2021. Tento pozměňovací návrh pak mimo jiné reflektuje bod č. 6 usnesení vlády č. 1087 ze dne 26. 10. 2020, ve kterém v rámci formulace souhlasného stanoviska vlády k tomuto poslaneckému návrhu zákona vláda doporučuje upravit ustanovení § 9 doplňované návrhem do zákona o požární ochraně tak, aby se vedle nemovitých národních kulturních památek vztahovalo i na nemovité kulturní památky. Zdroj: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-10-26>, vyhledáno 16. 8. 2021.

zejména s ohledem na dva okruhy problémů. Tím prvním bude technická připravenost na straně vlastníků nemovitých kulturních památek a jejich ochota této možnosti využít. Tím druhým problémem bude fyzická kapacita pultu centralizované ochrany umístěného na konkrétním krajském operačním a informačním středisku hasičského záchranného sboru kraje.

Význam této změny je možné nahlížet z několika hledisek a v rámci tohoto článku lze připomenout dvě základní hlediska, kterými je zvýšení ochrany kulturního dědictví a posílení náhrad vlastníkům kulturních památek za omezení spojená s uplatňováním zájmů státní památkové péče.

Připojení na pult centralizované ochrany umístěný na krajském operačním a informačním středisku hasičského záchranného sboru kraje výrazným způsobem zkracuje období mezi vypuknutím požáru, jeho detekcí a zásahem směřujícím k likvidaci požáru. Za posledních 10 let došlo na území České republiky k více než 130 požárům nemovitých kulturních památek s nemalými škodami.⁵⁶⁾ Možnost připojení elektrické požární signalizace národní kulturní památky, popř. kulturní památky na pult centralizované ochrany znamená rychlejší, a tedy efektivnější možnost hasebnímu zásahu a významné snížení případných škod spojených s požárem a jeho rozsahem.

Současně je vhodné připomenout i ústavněprávní rozměr této novelizace. V minulosti se Ústavní soud opakovaně zabýval principy, na nichž stojí památková péče. Protiústavnost právní úpravy však shledal dosud pouze v otázce procesní, a to ve vyloučení aplikace správního řádu, který nyní na právní úpravu dopadá v celé šíři. Samotnou otázku omezení vlastnického práva s ohledem na zájmy státní památkové péče však jako rozpornou s ústavními předpisy neshledal, ač tato otázka byla výslovně nastolena. Stávající judikatura Ústavního soudu se primárně týká prohlášení věcí za kulturní památky, kdy ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 35/94 Ústavní soud shledal omezení související s prohlášením věci za kulturní památku konformní s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a následně ve svém nálezu publikovaném pod č. 240/2005 Sb. dospěl k závěru, že po procesní stránce trpělo řízení o prohlášení věci ústavním deficitem v podobě vyloučení aplikace správního řádu a absence plnohodnotné procesní úpravy tohoto řízení přímo v zákoně o státní památkové péči. Závěr o materiálním souladu institutu prohlášení věci za kulturní památku, jak byl popsán v nálezu sp. zn. I. ÚS 35/94 Ústavního soudu, byl však i tímto nálezem výslovně respektován.

Ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 35/94 identifikoval Ústavní soud několik forem náhrad, které jsou protipólem omezení, která s sebou nesou zájmy státní památkové péče. Paleta těchto náhrad se nyní na základě zmíněné novely rozšiřuje i o možnost připojení kulturní památky, která je vybavená elektrickou požární signalizací, na pult centralizované ochrany. Nejde jen o možnost rychlejší reakce na vzniklé nebezpečí, ale současně má toto řešení

56) Jako příklad těch nejvýznamnějších se škodami přesahujícími 1 milion Kč lze uvést požáry v následujících nemovitých kulturních památkách: Železný Brod, zvonice u kostela svatého Jakuba Většího, 13. 5. 2007, Praha, Průmyslový palác, 16. 10. 2008, Planá, fara, 3. 9. 2009, Krkonoše, Petrovy boudy, 1. 8. 2011, Sedlec, zámek, 23. 7. 2012, Mirovice, kostel, 31. 3. 2015, Plumlov, zámek, levé křídlo, 11. 10. 2016, Guty, kostel, 2. 8. 2017, Horní Maršov, zámek, 19. 8. 2018, Dolní Studenky, zámek Třemešek, 2. 7. 2018, Hnojice, bývalá fara, 31. 8. 2018, Rynartice, areál loveckého zámečku Na Tokáni, 22. 5. 2020 nebo Praha, chrám svatého archanděla Michaela, 28. 10. 2020.

dopad i na náklady vlastníka kulturní památky, neboť se nevyžaduje dosavadní jednorázová úhrada za připojení ani dosavadní měsíční úhrada za připojení elektrické požární signalizace na pult centralizované ochrany.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů⁵⁷⁾ uvádí, že tato úprava má dopad na státní rozpočet. Tento dopad souvisí s bezplatným připojením elektrické požární signalizace, která je umístěna v nemovité národní kulturní památce, popř. nemovité kulturní památce a provozovatel elektrické požární signalizace o připojení požádá, na pult centralizované ochrany. Bezplatné připojení elektrické požární signalizace se dotýká jednorázové úhrady za její připojení ve výši 24 653 Kč a maximální měsíční úhrady, která činí 3 219 Kč.⁵⁸⁾ Měsíční úhrada a jednorázová úhrada za připojení elektrické požární signalizace se tedy nebude vyžadovat od provozovatele elektrické požární signalizace umístěné v nemovité národní kulturní památce, popř. nemovité kulturní památce. Toto osvobození od měsíční úhrady pak s účinností od 1. 7. 2023 dopadá i na již připojené provozovatele elektrické požární signalizace umístěné v nemovité národní kulturní památce, popř. nemovité kulturní památce, pokud by tato nemovitá kulturní památka byla zahrnuta do dohody uzavřené mezi Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru České republiky a Ministerstvem kultury. Současně je třeba připomenout, že úhrada nákladů za planý výjezd ve výši 2 955 Kč zůstává zachována.

Lze tedy shrnout, že tato na první pohled drobná úprava v zákoně o požární ochraně představuje další významný krok v rozsahu poskytované pomoci vlastníkům kulturních památek⁵⁹⁾ ze strany státu a současně další krok směřující k prevenci a snižování škod na nemovitém kulturním dědictví.

57) Sněmovní tisk č. 1027, 1027. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1027>, vyhledáno dne 19. 8. 2021.

58) Viz důvodová zpráva návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 1027. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1027>, vyhledáno dne 20. 7. 2021.

59) Na tomto místě lze připomenout, že Ministerstvo kultury dlouhodobě poskytuje dotace na zřízení elektrické požární signalizace a její připojení na centralizovaný pult ochrany. Blíže viz Integrovaný systém ochrany movitého kulturního dědictví II. Zdroj: <https://www.mkcr.cz/integrovaný-systém-ochrany-moviteho-kulturniho-dedictvi-525.html>, vyhledáno dne 20. 7. 2021.

K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona

Josef Vedral

Novela stavebního zákona publikovaná pod č. 403/2020 Sb., která byla součástí zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony a nabyla účinnosti 1. ledna 2021, přinesla kromě jiných změn i institut fikce závazného stanoviska dotčeného orgánu. V § 4 odst. 9 větě druhé stavebního zákona je nyní stanoveno, že není-li závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek. Tato úprava bezprostředně souvisí s novelou § 149 správního řádu, která byla rovněž součástí zmíněného zákona a zavedla (v případě správního řádu pouze pořádkové) lhůty, ve kterých mají být závazná stanoviska vydávána.

Ze samotného správního řádu fikce závazného stanoviska nevyplývá a správní řád jako obecný procesní předpis by něco takového ani upravovat nemohl (i když v úplně původní verzi návrhu novely taková představa obsažena byla), neboť fikce (správního aktu) je hmotněprávní důsledek (nedodržení procesní lhůty), který je třeba upravit tam, kde je upravena samotná pravomoc (dotčených orgánů) závazná stanoviska vydávat, tzn. v zákonech upravujících věcnou příslušnost takových správních orgánů (tak jako by ve správním řádu nešlo upravovat fikci, ať již pozitivního nebo negativního rozhodnutí, neboť by to vzhledem k rozsahu působnosti správního řádu mělo důsledky pro všechny správní orgány a jejich působnost, což je nemyslitelné – procesní právo, které je určeno k aplikaci práva hmotného, nemůže mít nad hmotným právem převahu).

Z toho pohledu je více než kontroverzní, že fikci kladného závazného stanoviska dotčeného orgánu neobsahujícího podmínky upravuje pouze v obecné rovině § 4 stavebního zákona a nikoliv jednotlivé zákony upravující věcnou působnost dotčených orgánů příslušných k vydávání závazných stanovisek pro účely řízení podle stavebního zákona. Kromě toho, že jde o (přínejmenším z hlediska Legislativních pravidel vlády, viz jejich čl. 54 odst. 1) nepřipustnou nepřímou novelu řady zákonů upravujících působnost dotčených orgánů k vydávání závazných stanovisek, může být sporné, na jaké případy daná úprava koncipovaná tímto sice legislativně jednoduchým ale o to méně přehledným způsobem vlastně dopadá, tzn. v případě jakých zákonů a jejich konkrétních ustanovení může fikce závazného stanoviska nastat. V § 4 odst. 12 stavebního zákona je sice stanoveno, na jaké případy se institut fikce závazného stanoviska podle odst. 9 nepoužije, ovšem „pozitivní“ rozsah dané úpravy již tak jasný být nemusí (a to je právě důvod, proč jsou nepřímé novely podle Legislativních pravidel vlády nepřipustné, neboť taková forma novelizace je v rozporu přínejmenším s principem právní jistoty).

Pro srovnání lze odkázat na právní úpravu obsaženou v § 28 až 30 zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, která má s úpravou fikce závazného stanoviska jisté společné rysy, a to včetně specifického způsobu přezkumu, viz § 30 odst. 2 zákona č. 222/2009 Sb. V daných ustanoveních jde o úpravu vzniku oprávnění k podnikatelské činnosti spočívající v poskytování služeb marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí (jde o vznik práva ze zákona, což je fikci dost podobné), ale v § 28 odst. 1 zákona č. 222/2009 Sb., je stanoveno, že taková varianta je možná jen když to stanoví jiný právní předpis. Na základě toho byl přijat zákon č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb a jednotlivé zákony, v jejichž případech má oprávnění k podnikání vznikat (též, tzn. kromě klasické formy rozhodnutí) marným uplynutím lhůty, což je princip, který se dodržuje dosud (viz např. nový § 45j odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb., vložený do tohoto zákona zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona). Stejně řešení, tzn. přímé novely příslušných ustanovení jednotlivých zákonů upravujících působnost dotčených orgánů k vydávání závazných stanovisek, se mělo zvolit i v případě fikce závazného stanoviska, aby nebylo pochyb o tom, na jaké případy se tato nová úprava vztahuje. Legislativní rada vlády na to ostatně opakovaně, žel marně, upozorňovala.

Podle § 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. Závazné stanovisko je podobně jako řada jiných institutů správního řádu založeno na tzv. materiálním pojetí, tzn. zjednodušeně řečeno, že nezáleží na tom, jak je daný úkon v zákoně upravujícím pravomoc k jeho vydání terminologicky označen, ale jaké má na základě zákonné úpravy právní účinky. Tak jako se rozhodnutí správního orgánu nemusí jmenovat rozhodnutí, viz obecně § 69 odst. 1 věta první správního řádu, nemusí se ani závazné stanovisko jmenovat závazné stanovisko, protože z § 149 odst. 1 správního řádu nevyplývá, že by závazným stanoviskem byl jen úkon takto výslovně označený (takový stav jistě není ideální, ale správní řád je zákon jako každý jiný a nemá vyšší právní sílu než jiné zákony, která tak s ním nemusí být v souladu ani po stránce terminologické). Příkladem může být § 15 samotného stavebního zákona, podle jehož odstavce 2 postupují speciální stavební úřady podle stavebního zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak, přičemž povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek. Úkon obecného stavebního úřadu je zákonem označen jako souhlas, jde ale svou povahou o závazné stanovisko, což potvrdila i judikatura Nejvyššího správního soudu, viz Sb. NSS č. 3146/2015 (č. j. 1 As 176/2012-140). I na tento případ se úprava v § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona vztahuje.

V § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je obecně uvedeno, že dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (zvláštní právní předpis může „jinak“ samozřejmě stanovit vždycky). Institut fikce závazného stanoviska se vztahuje na případy, kdy jsou závazná stanoviska dotčených orgánů

vydávána „pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona“. Pokud by nějaký zákon vyžadoval závazné stanovisko stavebního úřadu pro rozhodnutí, které do tohoto okruhu nespadá, protože nejde o rozhodnutí nebo jiný úkon stavebního úřadu nebo úkon autorizovaného inspektora podle stavebního zákona, jinými slovy nejde o řízení nebo jiný procesní postup upravený obecně ve stavebním zákoně, institut fikce souhlasu závazného stanoviska se na tyto případy nevztahuje, i když je fikce závazného stanoviska upravena ve stavebním zákoně, který působnost stavebních úřadů obecně upravuje.

Institut fikce závazného stanoviska se nevztahuje ani na (závazná) stanoviska dotčených orgánů, která nejsou samostatnými rozhodnutími ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona, obecně viz § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, neboť nejde o závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu a z celkového kontextu právní úpravy, zejm. z § 4 odst. 10 stavebního zákona, vyplývá, že pro tato stanoviska institut fikce vytvořen nebyl.

V § 149 odst. 4 správního řádu je nyní stanoveno, že správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá toto stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ. Tato úprava je částečně inspirovaná § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, kde jsou upraveny obecné lhůty pro vydávání rozhodnutí ve správním řízení. Jde o zákonnou lhůtu stanovenou pro vydání závazného stanoviska, přesněji řečeno několik variant zákonné lhůty (obecná a speciální) podle okolností konkrétního případu.

Závazné stanovisko je třeba vydat bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od podání žádosti o jeho vydání, nejde nicméně o dvě různé lhůty, tzn. bezodkladnou a třicetidenní, ale pouze jednu lhůtu, a to třicetidenní. Zmínka o bezodkladném vydání stanoviska podobně jako v § 71 odst. 1 a 3 správního řádu v případě rozhodnutí představuje odkaz na obecnou zásadu obsaženou v § 6 odst. 1 větě první správního řádu, podle níž správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, což je zásada, která by platila, i kdyby se na „bezodkladnost“, resp. „bezzbytečnoodkladnost“ v § 71 odst. 1 a 3 a v § 149 odst. 4 neodkazovalo.

Oproti § 71 odst. 3 písm. a) se v § 149 odst. 4 správního řádu nemluví o místním šetření, ale o ohledání na místě. To souvisí s tím, že správní řád místní šetření neupravuje, v § 54 ale upravuje důkaz ohledáním [v § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu je chyba, když se v něm odkazuje na ve správním řádu obecně neupravený institut místního šetření a správně se v něm mělo také odkazovat na ohledání jako nyní v § 149 odst. 4].

Ustanovení § 54 upravující důkaz ohledáním se vztahuje pouze ke správnímu řízení, ve kterém důkazy, včetně důkazu ohledáním, slouží jako jeden z podkladů rozhodnutí (obecně § 50 odst. 1 správního řádu). Závazné stanovisko je ale z formálního hlediska úkonem podle části čtvrté správního řádu, jde o kvalifikované vyjádření příslušného správního orgánu (dotčeného orgánu), jehož procesní důsledky pro správní řízení (jeho závaznost

pro výrokovou část jím podmíněného rozhodnutí) upravuje § 149 odst. 1 správního řádu. Pouze ze samotného správního řádu se přitom nepozná, které konkrétní úkony správních orgánů jsou závaznými stanovisky, k tomu je třeba ještě úprava v jiném zákoně upravujícím (věcnou) působnost správního orgánu (dotčeného orgánu) k vydání závazného stanoviska [obecně viz § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu] a pokud z takového zákona plyne, že jde o úkon, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, případně pro jiné úkony správního orgánu (a není-li pro takový úkon výslovně stanovena forma rozhodnutí), jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

Závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu nemají účinky rozhodnutí (§ 67 odst. 1 správního řádu) a nejsou výsledkem správního řízení podle § 9 správního řádu, protože pokud by tomu tak bylo, nebyla by to závazná stanoviska, ale rozhodnutí, i když třeba jen rozhodnutí ve formálním smyslu, tzn. takové úkony, kterým je „pouze“ propůjčena forma rozhodnutí, i když samy o sobě účinky rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu nemají.

Odkaz v § 149 odst. 4 správního řádu na to, že se k obecné třicetidenní lhůtě pro vydání závazného stanoviska připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě, tzn. úkon, který správní řád spojuje s dokazováním ve správním řízení, tak nevypadá příliš logicky. Tato úprava ale vychází z § 154 správního řádu, kde je uvedeno, že kromě tam výslovně vypočtených ustanovení části druhé a třetí správního řádu správní orgán při provádění správních úkonů spadajících do režimu části čtvrté správního řádu přiměřeně použije i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná, což může být i § 54 upravující ohledání na místě, pokud bude takové ohledání pro vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu k záměru podle stavebního zákona potřebné.

Podle § 154 správního řádu se mají v něm výslovně neuvedená ustanovení správního řádu použít pouze „přiměřeně“, což by v případě použití § 54 správního řádu mohlo znamenat, že nemusí být třeba vydávat usnesení předpokládané v jeho odst. 1, neboť procesní postupy spadající do režimu čtvrté části správního řádu jsou obecně méně formalizované než správní řízení (a vypadalo by paradoxně, pokud by jednotlivé součásti těchto postupů byly formalizovanější). Dalším podpůrným argumentem pro menší formalizaci daného postupu by mohla být i skutečnost, že vlastník nebo uživatel věci, která má být předmětem ohledání (na místě) nezbytného pro vydání závazného stanoviska ke stavebnímu záměru, bude zpravidla (i když samozřejmě ne vždy) tím, kdo o vydání závazného stanoviska žádá. Nemělo by tak být v jeho případě nezbytně nutné se odvolávat na zákonnou povinnost strpět ohledání věci na místě, neboť vydání (z jeho pohledu kladného) závazného stanoviska bude v jeho zájmu. Zřejmě by tak mohlo stačit i jen prosté sdělení o tom, že takové ohledání proběhne a kde a kdy proběhne. Pro méně formální postup by mohl mluvit i následek, který může marným uplynutím lhůty pro vydání závazného stanoviska nastat, tzn. fikce kladného stanoviska bez podmínek.

Je vůbec otázka, zda má usnesení podle § 54 odst. 1 správního řádu nějakou výraznou „přidanou hodnotu“ ve srovnání s prostým sdělením správního orgánu o tom, že ohledání

proběhne a kde a kdy. Asi jen teoretickou variantou by byla případná exekuce na nepe- něžitě plnění spočívající v povinnosti ohledání strpět, která by byla „uložena“ takovým usnesením, pokud by povinná osoba odmítla ohledání strpět, resp. umožnit (např. neu- možněním přístupu na pozemek). Zřejmě by šlo (teoreticky) uvažovat o exekuci ukládá- ním donucovacích pokut, ale v kulisách dané právní úpravy rámované pevně stanovenými lhůtami pro vydání závazného stanoviska a z toho vyplývající fikcí by to nebylo uskuteč- nitelné (jde o obecnější otázku donucování osob k plnění jejich procesních povinností, pokud nelze použít pořádkovou pokutu, což v daném případě nelze, protože se nedá vejít do taxativně stanoveného okruhu důvodů pro její uložení v § 62 odst. 1 správního řádu). V tomto kontextu patrně nebude velký praktický rozdíl mezi usnesením a (prokazatel- ně) doručeným sdělením o tom, že bude provedeno ohledání. I kdyby posléze např. soud dospěl k závěru, že se i v těchto případech oznamované usnesení vydávat má, snad by šlo konstatovat, že i když se nevydalo, jde „jen“ o procesní vadu, která nemá vliv na zákonnost závazného stanoviska (analogicky § 89 odst. 2 věta třetí – podle rozhodnutí NSS č. j. 9 As 140/2019-22 i pro přezkum podle § 149 odst. 4 správního řádu se analogicky aplikuje § 89 odst. 2 správního řádu), pokud byl vlastník nebo uživatel nemovité věci o ohledání včas předem prokazatelně informován a poučen (v souladu se základními zásadami obsa- ženými v § 4 odst. 2 až 4 správního řádu).

Mohou ale nastat i případy, kdy žadatel o vydání závazného stanoviska vlastníkem ani uživatelem nemovité věci, na které má být provedeno ohledání na místě, není, ale je to jiná osoba a v takovém případě by mohl být formalizovanější postup na místě (může jít o osobu, která bude mít negativní postoj ke stavebnímu záměru, k němuž se má závazné stanovisko vztahovat). Povinnost vlastníka nebo uživatele strpět ohledání (nemovité) věci na místě je stanovena zákonem v § 54 odst. 1 větě první správního řádu. Usnesení podle druhé věty tohoto ustanovení, které „o tom“ má vydat správní orgán a vlastníku nebo uživateli věci ho doručit, by mělo obecně stanovenou zákonnou povinnost konkretizovat, tzn. stanovit, která konkrétní věc má být předmětem ohledání a kdy má správní orgán ohledání provést.

S ohledem na § 4 odst. 3 správního řádu by o takovém ohledání na místě měly být předem informovány i další v úvahu přicházející dotčené osoby, tzn. v daném případě zřejmě účastníci (budoucího) správního řízení, pro které má být závazné stanovisko vydá- no, neboť takové ohledání má současně přinejmenším některé parametry ústního jednání (i když i § 49 se na základě § 154 použije také pouze přiměřeně). To ale v praxi nebude jednoduché, neboť závazná stanoviska se zpravidla opatřují před zahájením správního řízení, ve kterém má být vydáno rozhodnutí závazným stanoviskem (či více závaznými stanovisky) podmíněně, a v tomto okamžiku nebude okruh účastníků řízení ještě znám, takže k tomu nejspíš v praxi nedojde.

Na úpravu lhůt pro vydání závazného stanoviska v § 149 odst. 4 správního řádu na- vazuje odst. 5 tohoto ustanovení, kde je upraven postup pro případ, že žádost o vydání závazného stanoviska nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami. V takovém případě vyzve správní orgán (příslušný k vydání závazného stanoviska) žadatele k jejich

odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků žádosti. Pokud žadatel neodstraní vady žádosti, které vydání závazného stanoviska brání, správní orgán mu písemně sdělí, že závazné stanovisko nemůže být vydáno. Po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží a ode dne odstranění vad žádosti začne běžet nová lhůta pro vydání závazného stanoviska.

Ze správního řádu jako obecného procesního předpisu nevyplývá (a ani nemůže vyplývat), jaké konkrétní náležitosti má žádost o vydání závazného stanoviska toho kterého dotčeného orgánu mít (tak jako správní řád nestanoví, jaké konkrétní náležitosti mají mít žádosti v jednotlivých druzích správních řízeních, protože to je v jednom i druhém případě věc těch zákonů, které příslušné zvláštní procesní postupy upravují). Na žádost o vydání závazného stanoviska se obecně vztahuje § 37 správního řádu o podání, což vyplývá tentokrát z výslovného odkazu na toto ustanovení uvedeného v § 154 správního řádu. To znamená, že z žádosti o vydání závazného stanoviska musí na základě § 37 odst. 2 správního řádu vyplývat, kdo ji činí, které věci se týká, tzn. jakého záměru podle stavebního zákona, a co se navrhuje (navrhovat se patrně bude vydání kladného závazného stanoviska, nejlépe bez podmínek).

Ten, kdo žádost o vydání závazného stanoviska podává, musí být identifikován způsobem upraveným rovněž v § 37 odst. 2 správního řádu. Žádost o vydání závazného stanoviska musí také obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určena, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Jaké další obsahové náležitosti musí žádost o vydání závazného stanoviska toho kterého dotčeného orgánu splňovat, mají upravit jednotlivé zákony předpokládající vydávání takových závazných stanovisek (tak jako jsou upraveny třeba specifické náležitosti žádosti o územní rozhodnutí nebo stavební povolení). Podle § 6 odst. 2 správního řádu přitom obecně platí, že podklady od dotčené osoby vyžaduje správní orgán jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis, což platí i pro náležitosti žádosti o vydání závazného stanoviska, neboť i náležitosti této žádosti budou nakonec sloužit jako podklady, na jejichž základě bude daný dotčený orgán závazné stanovisko vydávat. Záleží tak na tom, jaké konkrétní náležitosti žádosti o vydání závazných stanovisek jednotlivé zákony nad rámec obecné úpravy § 37 odst. 2 správního řádu stanoví.

Pokud žádost o vydání závazného stanoviska nemá předepsané, tzn. zákonem (správním řádem nebo jiným zákonem ve smyslu § 37 odst. 2 posl. věta správního řádu) stanovené náležitosti nebo trpí-li jinými vadami (jinou vadou žádosti než je nedostatek některé z povinných obsahových náležitostí žádosti může být např. nejasnost či částečná nebo úplná nesrozumitelnost žádosti, ze které nemusí být správnímu orgánu, přesněji řečeno úřední osobě vykonávající působnost správního orgánu a posuzující danou žádost, zcela jasné, co vlastně je předmětem žádosti, přičemž správní orgán nemůže za žadatele domýšlet, jak to vlastně myslel), má správní orgán vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti, poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit ho o následcích neodstranění nedostatků žádosti. Výzva k odstranění vad žádosti o vydání závazného stanoviska bude mít formu sdělení správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, které by s ohledem na právní důsledek marného uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska, kterým je fikce, mělo

být žadateli doručeno prokazatelným způsobem, aby se pokud možno eliminovaly pozdější možné spory o to, zda a jak lhůta pro vydání závazného stanoviska běžela (spíše asi jen teoreticky si lze v daném případě představit použití § 39 odst. 1 správního řádu, kdy by „poskytnutí“ přiměřeně lhůty k odstranění vad žádosti o vydání závazného stanoviska mělo formu usnesení).

Pokud jde o poučení o právních následcích neodstranění nedostatku žádosti, ty vyplývají z další věty § 149 odst. 5 správního řádu, kde je uvedeno, že neodstraní-li žadatel vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska, správní orgán písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko nemůže být vydáno. I v takovém případě jde z formálního hlediska o sdělení správního orgánu jako úkon podle části čtvrté správního řádu, správní orgán v tomto případě žádost o vydání stanoviska nezamítá ani nevydává negativní závazné stanovisko, ale sděluje, že ani přes výzvu k odstranění vad žádosti o vydání stanoviska nemá žádost takové parametry, aby ji bylo možné věcně posoudit, ať již by měl být výsledek posouzení kladný nebo záporný [jde o určitou analogii k § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu o zastavení řízení v důsledku neodstranění vad žádosti, které brání pokračování v řízení, tzn. brání tomu, aby žádost mohla být věcně posouzena, i když v případě závazného stanoviska se žádné usnesení o zastavení řízení nevydává, protože se žádné správní řízení nevede, ale žadateli o vydání stanoviska se „pouze“ sděluje, že stanovisko, ani kladné ani záporné, nemůže být z formálních důvodů vydáno, protože žádost o vydání závazného stanoviska nelze kvůli jejím neodstraněným vadám věcně posoudit].

Pokud žadatel o vydání závazného stanoviska vady žádosti vytčené správním orgánem odstraní, začíná na základě poslední věty § 149 odst. 5 správního řádu ode dne odstranění vad žádosti, tzn. ode dne, kdy takové podání žadatele, jehož prostřednictvím se vytčené vady žádosti odstraňují, správnímu orgánu došlo (viz obecně § 37 odst. 5 věta druhá správního řádu, podle které je podání učiněno dnem, kdy správnímu orgánu došlo) běžet správnímu orgánu nová lhůta pro vydání závazného stanoviska, tzn. opět lhůta ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, neboť teprve od tohoto okamžiku je možné žádost věcně posoudit. To je důležité i pro případnou fikci závazného stanoviska, která je podle § 4 odst. 9 stavebního zákona vázána na to, že závazné stanovisko dotčeného orgánu není vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, což může být i ona nová lhůta. K nové (třicetidenní) lhůtě pro vydání závazného stanoviska se může na základě § 149 odst. 4 správního řádu připočítat až dalších 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.

V § 4 odst. 9 větě první stavebního zákona je stanoveno, že o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a dotčený orgán o této skutečnosti vyrozumí žadatele. V § 4 odst. 9 stavebního zákona se výslovně mluví o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska, nejde proto o případ předvídaný v § 149 odst. 5 správního řádu, kdy žádost o vydání závazného stanoviska nemá stanovené náležitosti nebo trpí jinými vadami a správní orgán vyzve žadatele k jejich odstranění, protože v takovém případě fikce závazného stanoviska nastat nemůže, neboť lhůta pro vydání závazného stanoviska ještě neběží (nová lhůta pro vydání závazného stanoviska začne běžet ode dne odstranění vad žádosti).

Otázkou je, o jaké prodloužení lhůty v § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona vlastně jde. Mohlo by se zdát, že vydání usnesení poznamenávaného do spisu o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska představuje speciální úpravu stavebního zákona navazující na § 149 odst. 4 správního řádu, která souvisí s fikcí závazného stanoviska, kterou upravuje pouze stavební zákon, kdy je třeba postavit najisto běh a délku lhůty pro vydání závazného stanoviska, aby bylo (pokud možno) jasné, zda fikce závazného stanoviska nastala (a kdy) nebo ne. Podle stavebního zákona o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a vyzoomí o této skutečnosti žadatele.

Povinnost vyzoomět žadatele představuje v zásadě duplicitní úpravu k § 76 odst. 3 správního řádu, ze které vyplývá, že o usnesení, které se pouze poznamená do spisu, se účastníci vhodným způsobem vyzoomí. V případě vydávání závazného stanoviska sice nelze mluvit o účastnících řízení, neboť o správní řízení nejde, povinnost vyzoomět žadatele o vydání závazného stanoviska jako dotčenou osobu by ale vyplývala i při neexistenci výslovné úpravy ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 2 až 4 správního řádu). Žadatel o vydání závazného stanoviska by měl ve formě tohoto vyzoomění informaci o tom, že fikce stanoviska uplynutím (obecně) třicetidenní lhůty vyplývající z § 149 odst. 4 správního řádu nastat nemůže, neboť lhůta pro vydání stanoviska bude v konkrétním případě delší (fikce nemůže nastat ani v případě, kdy by správní orgán svou povinnost vyzoomět žadatele o prodloužení lhůty nesplnil, neboť fikce je vázána na objektivní skutečnosti, tzn. marné uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska, nikoliv na subjektivní přesvědčení žadatele o tom, že fikce nastala).

V případě § 149 odst. 4 správního řádu, kde je uvedeno, že k (obecně) třicetidenní lhůtě se „připočítává“ doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ, nejde de iure o prodloužení lhůty, stejně jako nejde o prodloužení lhůty v § 71 odst. 3 správního řádu v případě rozhodnutí. Lhůta pro vydání závazného stanoviska „nastavená“ až o dalších 30 dnů při nutnosti provést ohledání na místě nebo v případě, který je zvláště složitý, je pořad lhůtou zákonnou. Jak nutnost ohledání na místě, tak zvláštní složitost případu jsou zákonem stanovené právní skutečnosti, které, pokud nastanou, mají za následek (až) zdvojnásobení obecné třicetidenní lhůty přímo ze zákona, o prodloužení zákonné lhůty ale nejde (o prodloužení lhůty v dané souvislosti mluví, ovšem nesprávně, až § 178 odst. 2 nového stavebního zákona, tzn. zákona č. 283/2021 Sb., který úpravu z § 4 odst. 9 a 10 stávajícího stavebního zákona přebíral, i když v částečně modifikované podobě a jedna z těch modifikací se týká právě běhu lhůty, kdy nový stavební zákon už nemluví o tom, že by se v případě, kdy je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ, připočítávalo k obecným 30 dnům dalších až 30 dnů, ale mluví o prodloužení lhůty (ačkoliv v případě zákonné lhůty o prodloužení ve skutečnosti nejde).

Pokud by mělo být účelem úpravy v § 4 odst. 9 stávajícího stavebního zákona „pouze“ informovat žadatele o vydání závazného stanoviska o tom, že závazné stanovisko nebude vydáno v obecné třicetidenní lhůtě ale ve speciální (až) šedesátidenní lhůtě s odkazem na

to, že je nutné provést ohledání na místě nebo jde o zvláště složitý případ, tak přinejmenším v případě ohledání na místě by šlo o nadbytečnou úpravu, neboť o tom, že proběhne ohledání na místě, má být žadatel tak jako tak vyzrozuměn na základě § 4 odst. 3 správního řádu, aby se mohl daného úkonu (ohledání) účastnit.

Současně je třeba dodat, že k oné obecné třicetidenní lhůtě se nemusí připočítat automaticky vždy dalších 30 dnů, pokud je třeba ohledání na místě nebo jde o zvláště složitý případ, neboť v § 149 odst. 4 správního řádu se po vzoru § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu stanoví, že se připočítává „až“ 30 dnů. To v případě, kdy jde o lhůtu čistě pořádkovou, nehraje zásadní roli, ale v případě, kdy je s marným uplynutím lhůty spojena fikce kladného závazného stanoviska bez podmínek, je třeba postavit najisto, zda se v konkrétním případě bude skutečně připočítávat celých 30 dnů nebo třeba jen 20 nebo 15, aby bylo jasné, kdy lhůta pro vydání závazného stanoviska marně uplyne. V tomto kontextu by mělo usnesení poznamenávané do spisu o „prodloužení“ lhůty význam, neboť by z něj bylo jasné, jak dlouhá celková lhůta pro vydání závazného stanoviska je.

V § 4 odst. 9 větě druhé stavebního zákona je stanoveno, že není-li závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek, což je ona fikce závazného stanoviska., tzn. právně se finguje stav, který ve skutečnosti nenastal, neboť žádné závazné stanovisko ve skutečnosti vydáno nebylo, z právní úpravy ale vyplývá, že se pro tento případ vychází z toho, že závazné stanovisko de iure existuje, a to jako stanovisko kladné, které neobsahuje žádné podmínky pro uskutečnění záměru, ke kterému se vztahuje.

(Zákonnou) lhůtou pro vydání závazného stanoviska je lhůta vyplývající z § 149 odst. 4 správního řádu, podle kterého se má závazné stanovisko vydat bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán, přičemž k této lhůtě se připočítává (už z této terminologie vyplývá, že nejde o prodloužování lhůty) doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ. I když dané ustanovení stanoví jako základní pravidlo povinnost vydat závazné stanovisko bez zbytečného odkladu (v návaznosti na § 6 odst. 1 větu první správního řádu), podobně jako § 71 odst. 1 správního řádu v případě rozhodnutí, existence fiktivního závazného stanoviska musí být vázána na objektivní skutečnost (nebo skutečnosti), takže k fikci může dojít nejdříve marným uplynutím (obecné) třicetidenní lhůty ode dne podání žádosti o vydání stanoviska, pokud mezitím dotčený správní orgán nevyzval žadatele k odstranění vad žádosti nebo nedospěl k závěru, že nastala některá ze skutečností odůvodňujících připočtení dalších až 30 dnů k oné obecné lhůtě, tzn. nutnost provést ohledání na místě nebo zvláštní složitost posuzovaného případu (a dal to žadateli najevo). Pro počítání lhůty se použijí pravidla stanovená v § 40 správního řádu, neboť lhůta pro vydání závazného stanoviska je lhůtou procesní a na § 40 se i výslovně odkazuje v § 154 správního řádu.

Pokud jedna nebo druhá situace nastala, tzn. dotčený správní orgán vyzval žadatele k odstranění vad žádosti nebo dospěl k závěru, že je třeba provést ohledání na místě nebo

že jde o případ zvláště složitý (obě skutečnosti se mohou částečně překrývat, protože už nutnost provést ohledání na místě může naznačovat složitost případu), k fikci stanoviska dojít nemůže. Lhůta pro vydání závazného stanoviska je lhůtou procesní, takže i kdyby byla případně výzva k odstranění vad žádosti doručena žadateli až po uplynutí této lhůty, ale odeslána ještě v této lhůtě, ani tak fikce stanoviska nastat nemůže. Stejně tak nebude rozhodující, kdy žadateli dojde vyrozumění o případném „prodloužení“ lhůty k vydání závazného stanoviska, ale kdy dotčený správní orgán vydal usnesení o prodloužení lhůty podle § 71 odst. 2 písm. d) správního řádu, tzn. kdy ho poznamenal do spisu, pokud budeme vycházet z toho, že toto usnesení se vztahuje k případům, kdy je třeba podle správního orgánu provést ohledání na místě nebo že jde o případ zvláště složitý, ačkoliv z hlediska správního řádu to prodloužení lhůty není.

To, zda je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo zda jde o zvláště složitý případ, může být sporné a žadatel se může např. domnívat, že o žádný složitý případ nejde, ale dotčený správní orgán bude mít opačný názor a v takovém případě bude (musí) mít „přednost“ názor správního orgánu, který je k vydání závazného stanoviska příslušný (a hájí tím příslušný veřejný zájem), tzn. pokud správní orgán dá žadateli najevo, že jde o zvláště složitý případ nebo je zapotřebí nařídit ohledání na místě, fikce stanoviska nastat nemůže. Otázkou je, jak by se měl posuzovat případ, kdy by to správní orgán žadateli vědět nedal, resp. mu to nedal vědět ještě před uplynutím obecné třicetidenní lhůty. Z § 149 odst. 4 správního řádu vyplývá, že by to žádné následky mít nemělo, neboť delší (až šedesátidenní) zákonná lhůta nastává přímo ze zákona (viz § 149 odst. 4 věta druhá správního řádu, i když může být v konkrétním případě sporné, zda se má připočítávat celých dalších 30 dnů, nebo ne), aniž by bylo (až) zdvojnásobení obecné lhůty vázáno na nějaký úkon správního orgánu vůči žadateli. Takovým úkonem by mohlo být vyrozumění podle § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona o tom, že bylo vydáno usnesení poznamenané do spisu o prodloužení lhůty, pokud bychom vyšli z toho, že se toto usnesení vydává o „prodloužení“ lhůty podle § 149 odst. 4 věty druhé správního řádu. Ani z § 4 odst. 9 stavebního zákona by však v takovém případě nevyplývalo, že by podmínkou „prodloužení“ lhůty bylo to, že vyrozumění o tom dojde žadateli před uplynutím obecné třicetidenní lhůty.

Pokud budeme vycházet z toho, že lhůta pro vydání závazného stanoviska vyplývající z § 149 odst. 4 správního řádu je lhůtou zákonnou, tedy lhůtou, která vyplývá přímo ze zákona, ať již má délku 30 nebo 60 dnů, a nejde o prodloužení lhůty ve smyslu správního řádu, je otázka, k čemu by se vztahovalo pravidlo v § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona, podle které o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a vyrozumí o této skutečnosti žadatele. O prodloužení zákonné lhůty mluví správní řád v § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu v případě lhůty pro vydání rozhodnutí. Podle tohoto ustanovení může nadřízený správní orgán v rámci ochrany proti nečinnosti usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější a přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.

V případě § 149 odst. 4 správního řádu nejde o lhůtu pro vydání rozhodnutí ale závazného stanoviska, ale § 80 se na základě odkazu na toto ustanovení v § 6 odst. 1 použije nejen na nečinnost při vydávání rozhodnutí ve správním řízení, ale i na nečinnost při dalších procesních postupech upravených ve správním řádu, zejména při provádění správních úkonů podle části čtvrté (i když se na § 80 v § 154 výslovně neodkazuje, jeho použití vyplývá přímo z § 6 odst. 1, případně z odkazu na přiměřené použití dalších ustanovení správního řádu v § 154 výslovně neuvedených). V případě § 80 odst. 4 písm. d) se o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí rozhoduje oznamovaným usnesením, zatímco v § 4 odst. 9 stavebního zákona se počítá pouze s usnesením, které se poznamená do spisu – rozdíl ve formě usnesení by mohl být dán tím, že v případě vydávání závazného stanoviska jde o méně formalizovaný proces než u vydávání rozhodnutí.

Otázka ale je, zda lze v případě závazného stanoviska o prodloužení lhůty pro jeho vydání podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu vůbec uvažovat. Zákonnou ochranou proti nečinnosti dotčeného orgánu při vydávání závazného stanoviska by měla být fikce závazného stanoviska, kdy se závazné stanovisko (dotčeného orgánu) považuje za souhlasné a bez podmínek, pokud není vydáno ve lhůtě pro jeho vydání. Pokud by se měla zákonná lhůta pro vydání stanoviska (šlo by o onu delší šedesátidenní lhůtu, pokud vyjdeme z toho, že obecnou třicetidenní lhůtu není třeba formalizovaně prodloužovat, neboť ta se „prodlužuje“ sama, jde-li o zvláště složitý případ nebo je třeba ohledání a místě) prodloužovat na základě § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, tzn. lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě závazné stanovisko vydá, a je-li takový postup pro žadatele o vydání závazného stanoviska výhodnější, smysl a účel institutu fikce jako „automatického“ prostředku ochrany proti nečinnosti dotčeného orgánu by se tím poměrně výrazně oslaboval.

Navíc je otázka, zda by v takovém případě byla splněna podmínka, že prodloužení zákonné lhůty k vydání závazného stanoviska je pro žadatele výhodnější, pokud je s marným uplynutím zákonné lhůty spojena fikce kladného stanoviska bez podmínek, zatímco v prodloužené lhůtě by mohlo být vydáno závazné stanovisko zcela opačné. Na druhou stranu ale není jasné, v jakém jiném případě a za jakých podmínek by se mohla zákonná lhůta pro vydání závazného stanoviska vyplývající z § 149 odst. 4 správního řádu na základě § 4 odst. 9 věty první stavebního zákona prodloužovat. Vyjdeme-li z toho, že zákonodárce do zákonů nekládá ustanovení, která se nedají na nic použít, nic jiného než prodloužení lhůty podle § 80 odst. 4 písm. d) v úvahu asi nepřipadá. Druhu možností je, že stavební zákon tu není terminologicky přesný a institut prodloužení zákonné lhůty podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu zaměňuje s „prodloužením“ obecné třicetidenní lhůty až na 60 dnů, což de iure žádné prodloužení lhůty není (je to „jen“ delší zákonná lhůta, ke které dojde, když je splněna některá ze zákonem stanovených skutečností, tzn. potřeba ohledání na místě nebo zvláště složitý případ), mělo by se o něm ale přesto vydávat usnesení poznamenávané do spisu, čímž by se úprava stala paradoxně formalizovanější než úprava lhůty pro vydání rozhodnutí v § 71 odst. 3 správního řádu, kde se žádné usnesení nevyžaduje (což může být odůvodněno právě onou fikcí jako následkem marného uplynutí lhůty).

Složitější to s otázkou lhůty pro vydání závazného stanoviska může být v případě, kdy správní orgán vyzve žadatele o vydání závazného stanoviska k odstranění vad žádosti, např. k doplnění nějaké chybějící náležitosti žádosti, ale žadatel bude mít za to, že podaná žádost všechny (zákonem) stanovené náležitosti má. Jak už bylo uvedeno výše, samotný správní řád upravuje náležitosti „žádosti“ o vydání stanoviska jen velmi obecně jako obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, další konkrétní náležitosti žádosti o vydání stanoviska mají (nebo by alespoň měly) stanovit jiné zákony v návaznosti na poslední větu § 37 odst. 2 správního řádu a v závislosti na tom, o jaké závazné stanovisko má jít a k čemu (k jakému záměru podle stavebního zákona) se má vztahovat. Obecně přitom navíc platí, že správní orgán vyžaduje, tzn. může vyžadovat, podklady od dotčené osoby jen tehdy, stanovili tak právní předpis (§ 6 odst. 2 správního řádu). Jde o to, jak by se mělo postupovat v případě, kdy by dotčený správní orgán vyzval žadatele, aby doplnil žádost o vydání závazného stanoviska o něco, co k vydání takového stanoviska, ať už kladného nebo záporného, správní orgán sice nezbytně potřebuje, ale příslušný zákon by nepočítal s tím, že by žadatel o vydání závazného stanoviska měl povinnost něco takového správnímu orgánu předložit.

Pokud by žadatel na výzvu k doplnění žádosti nereagoval, resp. reagoval tak, že žádost doplňovat nebude, neboť je z jeho pohledu úplná (a spoléhal se na fikci stanoviska), dotčený správní orgán by v takovém případě nejspíše žadateli na základě § 149 odst. 5 správního řádu sdělil, že závazné stanovisko nemůže být (z formálních důvodů, tzn. pro neodstraněnou vadu či vady žádosti) vydáno, žadatel by ale měl za to, že v důsledku toho, že správní orgán nevydal závazné stanovisko (na základě z pohledu žadatele úplné žádosti) ve lhůtě pro jeho vydání, nastala fikce kladného stanoviska bez podmínek.

Stavební zákon nestanoví, jak by se měla „prokazovat“ skutečnost, že k fikci závazného stanoviska došlo. Při neexistenci výslovné úpravy připadají v úvahu zřejmě v zásadě dvě možnosti, a sice že dotčený orgán vydá žadateli jakési „potvrzení“ o fiktivním závazném stanovisku, k jehož vydání ale nemá pravomoc, nebo bude žadatel tvrdit správnímu orgánu příslušnému k vydání rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, že fikce marným uplynutím lhůty nastala. Ve druhém případě by si musel správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí tuto skutečnost „ověřit“ u dotčeného orgánu příslušného k vydání závazného stanoviska, který by ale ve výše zmíněném případě zřejmě sdělil, že fikce kladného stanoviska nenastala v důsledku toho, že žadatel neodstranil vady žádosti o jeho vydání. Správní orgán příslušný k vydání rozhodnutí podmíněného daným závazným stanoviskem by pak správní řízení zřejmě zastavil na základě § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v důsledku chybějícího závazného stanoviska.

Otázkou je, zda by bylo možné (a pokud ano jak) domáhat se soudní ochrany proti postupu dotčeného orgánu (pokud by po žadateli vyžadoval předložit v rámci žádosti o vydání závazného stanoviska něco, co zákon nevyžaduje) v rámci žaloby proti rozhodnutí, v daném případě tedy usnesení o zastavení řízení o vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, tedy vlastně nepřímou (otázkou např. je, zda by soud mohl v takovém případě dospět k závěru, že fikce kladného stanoviska bez podmínek nastala, neboť žadatel doložil vše, co podle zákona musel, když § 75 odst. 2 soudního řádu správního na

tyto případy zřejmě nedopadá – zdá se, že spíše nikoliv). Uvažovat lze zřejmě i o „přímé“ soudní ochraně proti postupu dotčeného správního orgánu, a to ve formě žaloby proti zásahu správního orgánu podle § 82 soudního řádu správního (zásah by spočíval v tom, že správní orgán v rozporu se zákonem požadoval po žadateli něco, co po něm požadovat nemohl), ovšem sama otázka možné soudní ochrany v takovém případě by zřejmě vyžadovala samostatný příspěvek. V praxi si lze nicméně představit zřejmě i komornější variantu, a sice že žadatel doloží dotčenému správnímu orgánu vše, co dotčený orgán požaduje, i když nebude zcela přesvědčen o tom, že to po něm dotčený orgán chtít může, aby si cestu k závaznému stanovisku pokud možno zkrátil.

Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona se závazné stanovisko považuje za souhlasné a bez podmínek, jestliže nebylo vydáno ve lhůtě pro jeho vydání. Fikce závazného stanoviska je vázána na „nevydání“ závazného stanoviska ve stanovené lhůtě. Stavební zákon nestanoví, co se rozumí vydáním závazného stanoviska, při neexistenci jiné úpravy je třeba s odkazem na závěrečnou část § 154 správního řádu vycházet z přiměřeného použití § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, podle kterého se vydáním rozhodnutí (v daném případě vydáním závazného stanoviska) rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení (závazného stanoviska) k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám. Jak už bylo řečeno, lhůta pro vydání závazného stanoviska je lhůtou procesní, tzn. k jejímu dodržení stačí, aby správní orgán učinil daný úkon v této lhůtě a není rozhodující, kdy bude závazné stanovisko doručeno žadateli (který si tak chvilku může myslet, že nastala fikce kladného stanoviska bez podmínek, než je mu doručeno stanovisko negativní či pozitivní s podmínkami).

Otázkou může být, jak je to s uplatněním institutu fikce závazného stanoviska v případě tzv. koordinovaného závazného stanoviska podle § 4 odst. 7 stavebního zákona, kde je stanoveno, že pokud je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí s tím, že koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. To, zda jsou požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu nebo ne, je vždy věcí, kterou musí v konkrétním případě posoudit dotčený orgán příslušný k vydání závazného stanoviska. Na základě toho se fikce na koordinované závazné stanovisko nevztahuje, neboť uplatnění fikce jako právního následku nastávajícího ex lege, tzn. přímo ze zákona, může být vázáno jen na právně jednoznačné skutečnosti jako je marné uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska. Fikce nemůže být vázána na takovou právně i věcně nejednoznačnou skutečnost, kterou je otázka, zda požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů jsou nebo nejsou ve vzájemném rozporu, neboť pak by byla spornou sama otázka, zda k fikci kladného stanoviska bez podmínek došlo nebo nedošlo. Právní úprava přitom neobsahuje právní nástroj, jehož prostřednictvím by se dalo postavit najisto, zda k fikci v takovém případě došlo nebo nedošlo, např. vydáním jakési deklarace připomínající deklaratorní rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Právní úprava ale zřejmě nebrání tomu, aby v takovém případě nastaly fikce jednotlivých samostatných závazných stanovisek, které by jinak mohly, resp. měly tvořit závazné stanovisko koordinované.

Fikce jako právní institut ve správním právu je chápána jako jeden z možných způsobů ochrany proti nečinnosti správních orgánů, a tedy prostředek k naplnění zásady rychlosti vyřizování věcí bez zbytečných průtahů (obecně § 6 odst. 1 správního řádu). Zásada rychlosti ale nemá přednost před zásadou legality, která je jakousi „hlavní“ zásadou činnosti správních orgánů a prostřednictvím fikce správního úkonu nelze „legalizovat“ stav odporující právním předpisům. Na základě toho je úprava fikce závazného stanoviska v § 4 odst. 9 stavebního zákona doplněna úpravou obsaženou v následujícím odstavci, kde je stanoveno, že pokud v případě uvedeném v odstavci 9 větě druhé nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší, přičemž nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

Správnímu orgánu nadřízenému dotčenému orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska se tímto ustanovení dává pravomoc „negovat“ fiktivní závazné stanovisko, pokud „nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek“. „Předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek“ by měly být předpoklady stanovené zákonem upravujícím podmínky pro vydání daného závazného stanoviska, tzn. zákonem upravujícím i věcnou příslušnost dotčeného správního orgánu k vydání takového stanoviska, např. zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně veřejného zdraví atd. Stavební zákon v daném ustanovení mluví o „předpokladech“ obecně, jde tedy o podmínky pro vydání závazného stanoviska o určitém obsahu jako takové, tzn. jak otázku zákonnosti, tak otázku (věcné) správnosti závazného stanoviska, i když tato kritéria od sebe nelze v praxi nikdy úplně oddělit, protože věcná nesprávnost v řadě případů znamená současně i nezákonnost (nebo může být porušen § 2 odst. 4 správního řádu obsahující pravidlo, podle kterého nemají při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů vznikat nedůvodné rozdíly, což platí i pro závazná stanoviska).

Nesplnění předpokladů pro vydání závazného stanoviska může představovat i případ, kdy žádost o vydání závazného stanoviska měla vady, ale dotčený orgán, kterému taková žádost došla, v rozporu s § 149 odst. 5 správního řádu nevyzval žadatele k jejich odstranění. Jestliže by žádost měla takové vady, v důsledku kterých by záměr, ke kterému mělo být závazné stanovisko vydáno, nebylo možné věcně posoudit, např. by byl záměr v žádosti pouze označen, ale chyběly by jakékoliv jeho parametry (nebo by ty parametry nebyly úplné), na základě kterých by ho bylo možné posoudit, k fikci kladného stanoviska bez podmínek dojít nemůže, neboť by šlo o obcházení smyslu a účelu daného institutu, kterým je naplnění zásady rychlosti procesních postupů, nikoliv popření zásady legality a zásady ochrany veřejných zájmů.

To, zda byly nebo nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, může nadřízený správní orgán posoudit do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, přesněji řečeno do 6 měsíců od tohoto okamžiku může nadřízený správní orgán vydat nové závazné stanovisko, kterým se fiktivní závazné stanovisko (ze zákona) ruší. Nadřízený správní orgán nemá na

základě § 4 odst. 10 stavebního zákona pravomoc (nezákonné) fiktivní závazné stanovisko zrušit, ale má pravomoc vydat závazné stanovisko nové, které bude (na rozdíl od původního fiktivního kladného stanoviska bez podmínek) odpovídat (hmotněprávním) předpokladům pro vydání závazného stanoviska vyplývajícím ze zákona upravujícího příslušnost pro jeho vydání. Nadřízený správní orgán nemusí (a podle zákona ani nemůže, protože k tomu nemá pravomoc) fiktivní závazné stanovisko rušit, protože to se ruší automaticky ze zákona okamžikem vydání nového závazného stanoviska.

Podle § 4 odst. 10 stavebního zákona může nadřízený správní orgán vydat nové závazné stanovisko do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno (jde opět o procesní lhůtu, pro jejíž počítání se použije § 40 správního řádu). Otázkou může být, zda tuto pravomoc může uplatnit skutečně jen v době 6 měsíců od právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem nebo i dříve, tzn. již od okamžiku, kdy nastala fikce závazného stanoviska. Vyjdeme-li z toho, že účelem úpravy omezující možnost vydat nové závazné stanovisko místo fiktivního nesplňujícího zákonné předpoklady šestiměsíční lhůtou, je ochrana právní jistoty adresátů rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, lze dojít k závěru, že pravomoc nadřízeného orgánu vydat nové závazné stanovisko „vzniká“ v konkrétním případě již okamžikem, kdy nastala fikce závazného stanoviska (podobně jako se s přezkumným řízením podle § 148 odst. 8 správního řádu, jehož předmětem by mělo být závazné stanovisko, nikoliv však fiktivní, jak o tom bude dále řeč, nemusí čekat až na právní moc jím podmíněného rozhodnutí).

Je to i praktičtější, neboť pokud bude nové závazné stanovisko na základě § 4 odst. 10 stavebního zákona vydáno až po právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, bude to mít za následek obnovu správního řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí závazným stanoviskem podmíněné. Podle § 149 odst. 9 správního řádu je zrušení nebo změna závazného stanoviska v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení. Podle § 4 odst. 10 stavebního zákona se vydáním nového závazného stanoviska fiktivní závazné stanovisko ruší. Úprava v § 149 odst. 9 správního řádu navazuje na předchozí odstavce tohoto ustanovení, kde je upraven specifický přezkum zákonnosti (skutečně vydaného, nikoliv fiktivního) závazného stanoviska, důvodem obnovy řízení, které skončilo rozhodnutím podmíněným (zrušeným) závazným stanoviskem, bude ale i zrušení fiktivního závazného stanoviska na základě § 4 odst. 10 stavebního zákona, neboť v § 149 odst. 9 správního řádu není uvedeno, že důvodem by mělo být jen zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení podle předchozího odstavce.

Pokud k vydání nového závazného stanoviska (a zrušení fiktivního stanoviska ex lege) na základě § 4 odst. 10 stavebního zákona bude moci dojít ještě předtím, než bude rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem vydáno, případně než bude v dané věci vydáno rozhodnutí v odvolacím řízení, bude možné, resp. nutné použít nové závazné stanovisko ještě v tomto probíhajícím řízení, což je procesně jednodušší než obnova řízení a bude to i v souladu s obecnou zásadou, podle které správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje (§ 6 odst. 2 správního řádu).

Postup ústící ve vydání nového závazného stanoviska podle § 4 odst. 10 stavebního zákona je postupem prováděným nadřízeným orgánem dotčeného orgánu z moci úřední. Není podmíněn žádným vnějším úkonem (žádostí apod.) ani ze strany dotčené osoby ani jiného správního orgánu, což nevylučuje, aby z jejich strany podnět k vydání závazného stanoviska přišel, není to však zákonná podmínka k tomu, aby mohl nadřízený orgán nové závazné stanovisko vydat. Důvody k vydání nového závazného stanoviska může nadřízený orgán zjistit i ze své vlastní úřední činnosti, např. při kontrole působnosti prováděné podřízeným správním orgánem. Pokud by byl nadřízený orgán nečinný, tzn. nové závazné stanovisko nevydal, ačkoliv by pro to byly splněny podmínky, bude se postupovat podle § 80 správního řádu (vydání nového závazného stanoviska v případě, kdy nebyly splněny předpoklady pro vydání kladného stanoviska bez podmínek, není věcí správního uvážení, ale jde o povinnost nadřízeného orgánu, kterou musí splnit).

Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona vylučuje, aby (nové) závazné stanovisko namísto původního fiktivního vydal ex post „prvostupňový“ dotčený orgán, tzn. ten, který je k vydání závazného stanoviska příslušný. Šlo by o situaci, kdy by tento orgán až po marném uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska, tzn. v době, kdy již de iure existuje fiktivní kladné závazné stanovisko bez podmínek, dospěl k závěru, že podmínky pro vydání takového stanoviska splněny nebyly a sám vydal nové (nefiktivní) závazné stanovisko, které by se od původního fiktivního obsahově lišilo (buď by bylo kladné, ale obsahovalo podmínky, nebo by bylo záporné). Takový postup by byl nezákonný. V případě (skutečných) úkonů podle čtvrté části správního řádu, tzn. takových, kterými se nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti (něco jiného jsou úkony, které sice v důsledku vyloučení části druhé a třetí správního řádu spadají do části čtvrté, z hlediska právních účinků jsou to však rozhodnutí), sice neplatí překážka věci rozhodnuté, nicméně přinejmenším v případě závazných stanovisek by s ohledem na jejich význam ve správním řízení zřejmě nemělo platit, že závazná stanoviska ve stejné věci je možné vydat opakovaně a pokaždé s jiným obsahem.

Hlavním důvodem, pro který by byl zmíněný postup dotčeného orgánu nezákonný, je úprava obsažená v § 4 odst. 10 stavebního zákona, která vyhrazuje vydání nového závazného stanoviska místo původního fiktivního nadřízenému orgánu, a to pro případ, že nebyly splněny podmínky pro vydání kladného stanoviska bez podmínek, přičemž tato pravomoc je limitována lhůtou šesti měsíců od právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. Pokud by měl mít „prvostupňový“ dotčený orgán implicitní (v zákoně výslovně nevyjádřenou) pravomoc vydat sám nové závazné stanovisko místo fiktivního, nebyl by zřejmě žádnou lhůtou pro jeho vydání limitován, protože zákon mu žádnou nestanoví, když s něčím takovým vůbec nepočítá a pak by úprava v § 4 odst. 10, kde je pravomoc nadřízeného orgánu omezena šestiměsíční lhůtou, zcela ztratila smysl (na úkor právní jistoty žadatele o vydání závazného stanoviska). O nicotnost by v daném případě nešlo, neboť dotčený orgán je k vydání závazného stanoviska věcně příslušný, může ho ale v určité věci v souladu se zákonem vydat jen ve stanovené lhůtě, později už ne. Takové závazné stanovisko by patrně muselo být zrušeno v přezkumném řízení podle § 148 odst. 8 správního řádu.

Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona představuje specifický revizní postup pro přezkum fiktivního závazného stanoviska podle odst. 9 tohoto ustanovení. Správní řád přezkum fiktivních správních úkonů (rozhodnutí nebo jiných úkonů) výslovně vůbec neupravuje a je tak sporné, zda lze standardní revizní postupy, tzn. zejména odvolací a přezkumné řízení, na fiktivní správní úkony vůbec použít (uvažovat by v případě fiktivních rozhodnutí bylo možné o aplikaci § 142 správního řádu, tzn. domáhat se vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že práva a/nebo povinnosti, které měly být fiktivním rozhodnutím založeny, nevznikly, protože k fikci nedošlo – na § 142 odst. 1 se přitom odkazuje i v § 154 správního řádu, takže by o něčem podobném možná šlo uvažovat i u závazných stanovisek). Jde o to, zda jsou fiktivní správní úkony, ať již rozhodnutí nebo v daném případě závazná stanoviska, v rámci standardních revizních postupů vůbec přezkoumatelné, a to vzhledem k absenci odůvodnění. Soudní judikatura v minulosti např. považovala právě pro absenci odůvodnění za nepřezkoumatelná fiktivní rozhodnutí o odepření poskytnutí informace podle původní podoby zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť v případě fiktivních rozhodnutí by chybějící důvody musel domýšlet soud, čímž by nepřipustně zasahoval do činnosti orgánů veřejné správy a zákon byl kvůli této judikatuře vedoucí právní úpravu do slepé uličky nakonec v r. 2006 novelizován a fikce negativního rozhodnutí z něj byla zcela odstraněna.

Je otázkou, zda lze argumentaci soudu přenášet do vztahu mezi nadřízeným a podřízeným správním orgánem, neboť jde svým charakterem o jiný vztah než mezi správním orgánem a soudem, na druhou stranu už ale existuje poměrně rozsáhlá a poměrně konstantní judikatura soudů ve správním soudnictví k tomu, v jakém rozsahu může odvolací orgán v odvolacím řízení (ale platilo by to zřejmě i pro řízení přezkumné) doplňovat ne zcela vyhovující odůvodnění rozhodnutí podřízeného orgánu. Judikatura se obecně kloní k tomu, že odvolací správní orgán může odstranit vady odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí doplní svým odůvodněním, přičemž takto může odvolací správní orgán postupovat za podmínky, že výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v souladu s právními předpisy i věcně správná, odůvodnění nicméně obsahuje určité rozpory, které ne zcela odpovídají obsahu výrokové části a které lze odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise a tento postup odvolacího správního orgánu nesmí porušit zásadu dvojinstančnosti správního řízení (např. rozhodnutí NSS č. j. 6 Ads 134/2012-47).

Pokud by ovšem odvolací orgán shledal odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně natolik nevyhovujícím, že by ho nebylo možné akceptovat ani zčásti, je to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal a jestliže by odvolací orgán v takové situaci potvrdil výrok přezkoumávaného rozhodnutí a současně „odstranil“ veškeré závěry správního orgánu prvního stupně obsažené v odůvodnění a kompletně je nahradil svými, nepřipustně by tím účastníku řízení odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu (např. rozhodnutí MS v Praze č. j. 9 Ca 144/2009-102).

Je opět otázkou, zda je možné přenášet závěry z této judikatury vztahující se k odvolacímu řízení i na závazná stanoviska a jejich „přezkum“ v odvolacím řízení podle § 149 odst. 7 správního řádu a dojít k závěru, že „nahrazení“ zcela chybějícího (u fikce tomu nemůže být jinak) odůvodnění fiktivního závazného stanoviska cestou jeho „změny“ (ve skutečnosti by šlo o vydání nového závazného stanoviska) v odvolacím řízení na základě § 149 odst. 7 správního řádu by bylo porušením zásady dvojinstančnosti správního řízení, pokud by se účastníci řízení o relevantních důvodech závazného stanoviska dozvěděli až z úkonu nadřízeného orgánu, kterým by bylo takové závazné stanovisko podle § 149 odst. 7 správního řádu „změněno“ (ve skutečnosti vydáno zcela nové). Taková úvaha jistě není zcela vyloučená.

Není-li přinejmenším jednoznačné, resp. jednoznačně v praxi přijímané, zda jsou obecné revizní postupy ve správním řádu jako takové bez dalšího uplatnitelné i na fiktivní správní úkony, je opodstatněné to, že byl do stavebního zákona v souvislosti s institutem fikce závazného stanoviska doplněn i specifický revizní postup upravený v § 4 odst. 10 stavebního zákona. Toto ustanovení vylučuje, aby bylo fiktivní závazné stanovisko podle § 4 odst. 9 stavebního zákona přezkoumáváno v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu. Důvodem je (kromě předpokládané speciality právní úpravy) rozdílná úprava lhůt pro vydání nového závazného stanoviska podle § 4 odst. 10 stavebního zákona a lhůt pro provedení přezkumného řízení, jehož předmětem by bylo závazné stanovisko podle § 149 odst. 8 správního řádu.

Podle § 4 odst. 10 stavebního zákona lze nové závazné stanovisko, kterým se ex lege zruší (nezákonné) fiktivní závazné stanovisko podle předchozího odstavce, vydat do šesti měsíců od právní moci rozhodnutí podmíněného daným závazným stanoviskem. Podle § 149 odst. 8 správního řádu lze nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko, přičemž takové přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno a závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno (jde o lhůty převzaté z § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, přesněji řečeno jde o speciální úpravu lhůt pro přezkumné řízení, jehož předmětem má být závazné stanovisko, tzn. že v tomto případě neplatí subjektivní dvouměsíční lhůta po zahájení přezkumného řízení jako v případě § 96 odst. 1 správního řádu, neboť § 149 odst. 8 správního řádu jako speciální ustanovení s žádnou subjektivní lhůtou nepočítá, podobně jako se subjektivní lhůtou nepočítá již několik let § 174 odst. 2 správního řádu v případě přezkumu opatření obecné povahy, který rovněž upravuje speciální lhůtu pro přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení).

Nedávalo by smysl stanovit v § 4 odst. 10 stavebního zákona lhůtu „pouhých“ šesti měsíců pro vydání nového závazného stanoviska, kterým se původní fiktivní stanovisko ze zákona ruší, pokud by bylo současně možné fiktivní závazné stanovisko podle § 4 odst. 9 stavebního zákona zrušit jako nezákonné v přezkumném řízení podle správního řádu, které lze zahájit až do 1 roku od právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem,

přičemž přezkoumávané závazné stanovisko lze v takovém řízení zrušit až do 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, tedy ve lhůtách mnohem delších než je oněch šest měsíců v § 4 odst. 10 stavebního zákona. Jedna právní úprava nemůže takovým způsobem popírat jinou právní úpravu a činit ji vlastně zcela zbytečnou, právní řád tvoří jeden celek a jednotlivé jeho součásti je třeba vykládat a používat ve vzájemném kontextu, nikoliv izolovaně bez ohledu na celek.

Pokud by k tomu přesto došlo, tzn. nadřízený správní orgán by fiktivní závazné stanovisko „zrušil“ jako nezákonné v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu (s odkazem na to, že nebyly splněny zákonné předpoklady pro vydání kladného závazného stanoviska bez podmínek) místo toho, aby na základě § 4 odst. 10 stavebního zákona vydal závazné stanovisko nové, je otázka, zda a jak se proti jeho postupu lze případně bránit. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu zřejmě možná není s odkazem na nedávné unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu Sb. NSS č. 4139/2021, podle kterého úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu (od 1. 1. 2021 jde o § 149 odst. 8 správního řádu) zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. a žalobu proti takovému úkonu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s.

V úvahu by mohla připadat žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu, který by spočíval v tom, že nadřízený orgán měl vydat nové závazné stanovisko podle § 4 odst. 10 stavebního zákona, což neudělal, takže jde z jeho strany o (nezákonnou) nečinnost, nikoliv tedy nečinnost spadající pod žalobu proti nečinnosti, ale nečinnost jako jiný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu Sb. NSS č. 2206/2011 chrání zásahová žaloba proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy (než rozhodnutím) směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení, přičemž nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Se vztahem revizního postupu upraveného v § 4 odst. 10 stavebního zákona k odvolacímu řízení je to poněkud složitější, neboť v době, kdy bude probíhat odvolací řízení, jehož předmětem bude rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, šestiměsíční lhůta podle § 4 odst. 10 stavebního zákona ještě běžet nemůže (ta začne běžet až právní mocí takového rozhodnutí), takže k žádné kolizi lhůt jako v případě přezkumného řízení dojít nemůže. I tak je ale otázkou, zda lze specifickou úpravu odvolacího řízení proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem obsaženou v § 149 odst. 7 správního řádu na fiktivní závazné stanovisko použít. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného sta-

noviska. Toto ustanovení počítá s potvrzením nebo změnou (skutečně vydaného) závazného stanoviska, otázkou však je, zda je možné na základě tohoto ustanovení změnit i stanovisko fiktivní, pokud by např. správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska dospěl v rámci odvolacího řízení k závěru, že závazné stanovisko nemělo být souhlasné a bez podmínek, ale souhlasné s podmínkami nebo nesouhlasné (ale třeba i tak, že by nadřízený orgán do fiktivního stanoviska „jenom doplnil“ důvody reagující na odvolací námitky směřující proti kladnému stanovisku bez podmínek, pokud by sám došel k závěru, že takové stanovisko být vydáno mělo, jen je to třeba odůvodnit).

Stavební zákon v § 4 odst. 10 vychází z toho, že fiktivní závazné stanovisko změnit nelze a pokud nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného stanoviska bez podmínek, tzn. že se mělo vydat souhlasné stanovisko s podmínkami nebo nesouhlasné stanovisko, má nadřízený orgán vydat stanovisko nové a nikoliv „měnit“ to stávající. Je proto otázkou, zda (opět s přihlédnutím k tomu, že právní řád tvoří jeden celek a jednotlivé jeho součásti nelze vykládat a používat izolovaně bez ohledu na kontext) lze v obdobném případě vyplývajícím z § 149 odst. 7 správního řádu vycházet z toho, že fiktivní závazné stanovisko změnit lze, a to jak pokud jde o jeho závaznou část, tak pokud jde o odůvodnění. Příliš logicky to nevypadá, ovšem úprava odvolacího řízení proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem obsahuje specifický postup, který je třeba dodržet.

Podle § 149 odst. 7 správního řádu platí, že směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, což platilo i dříve, novelou správního řádu provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., ale bylo do tohoto ustanovení doplněno další pravidlo, a sice lhůta pro nadřízený orgán, ve které má potvrdit nebo změnit odvoláním napadené závazné stanovisko. Od 1. 1. 2021 tak platí, že nelze-li závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny s tím, že k této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.

Jde o obdobnou úpravu lhůt, jaká platí podle § 149 odst. 4 pro vydání „prvostupňového“ závazného stanoviska. Pro správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska ale neplatí žádná fikce potvrzení odvoláním napadeného závazného stanoviska, pokud by se ve stanovené lhůtě nevyjádřil, takový právní následek nevyplývá ani ze správního řádu ani ze stavebního zákona. Nadřízený správní orgán se tak vždy musí k obsahu odvoláním napadeného závazného stanoviska vyjádřit, ať už tak, že ho potvrdí nebo tak, že ho změní.

Tím se dostáváme zpět k otázce, jaký je vztah mezi úpravou v § 4 odst. 10 stavebního zákona a § 149 odst. 7 správního řádu. V případě odvolacího řízení by se s § 4 odst. 10 stavebního zákona nevystačilo, na druhou stranu pokud nadřízený orgán, který bude odvoláním napadené fiktivní závazné stanovisko posuzovat, dojde k závěru, že nebyly splněny podmínky pro vydání kladného stanoviska bez podmínek a že tedy fiktivní závazné

stanovisko potvrdit nelze, nezbude mu v praxi nic jiného než v rámci „změny“ takového stanoviska vydat fakticky stanovisko nové obsahující jak závaznou část, tak odůvodnění (změnu fiktivního, tzn. reálně neexistujícího, závazného stanoviska si zkrátka v praxi představit nelze, výsledkem by byl jen právně i věcně nesrozumitelný akt).

Další otázkou může být, zda by bylo případně možné provést přezkumné řízení, jehož předmětem by bylo nikoliv fiktivní závazné stanovisko dotčeného orgánu, ale závazné stanovisko nadřízeného orgánu, kterým bylo v rámci odvolacího řízení fiktivní stanovisko potvrzeno nebo „změněno“ (tedy vydáno nové), pokud by takové potvrzení nebo „změna“ (ve skutečnosti nové závazné stanovisko) měly být v rozporu se zákonem. Z judikatury vyplývá, že úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 (dnes jde o odst. 7) správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz Sb. NSS č. 3214/2015).

Ani stavební zákon ani správní řád neupravují žádný specifický postup pro to, jak se má nakládat s takovým závazným stanoviskem, tzn. úkonem nadřízeného orgánu, kterým se v odvolacím řízení potvrdilo nebo „změnilo“ fiktivní závazné stanovisko, o jehož zákonnosti jsou pochybnosti. Při neexistenci jiné úpravy se i na toto závazné stanovisko použije obecná úprava přezkumu zákonnosti závazných stanovisek v § 149 odst. 8 správního řádu. Nezákonny může být jak úkon nadřízeného orgánu (tedy závazné stanovisko), kterým se potvrzuje fiktivní závazné stanovisko, pokud by se ukázalo, že potvrzeno být nemělo, nejspíše proto, že pro vydání kladného stanoviska bez podmínek nebyly splněny předpoklady, tak úkon nadřízeného orgánu, kterým se fiktivní závazné stanovisko „mění“, tedy ve skutečnosti vydává nové.

V tomto případě se už použijí obecné lhůty pro provedení přezkumného řízení, jehož předmětem je závazné stanovisko, tzn. že přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno a závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno (a i v tomto případě by platilo, že zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení, viz § 149 odst. 9 správního řádu).

Je v tom jistý paradox, pokud se výše došlo k závěru, že specifická úprava přezkumu fiktivního závazného stanoviska v § 4 odst. 10 stavebního zákona vylučuje (v důsledku kolize lhůt) přezkumné řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu, zatímco pro úkon nadřízeného orgánu spočívající v potvrzení nebo „změně“ fiktivního závazného stanoviska provedené v rámci odvolacího řízení by to neplatilo, nicméně rozdíl je v tom, že v případě přezkumu úkonu nadřízeného orgánu už nemůže dojít ke kolizi s žádnou „konkurenční“ lhůtou, jako by tomu mohlo být v případě lhůty podle § 4 odst. 10 stavebního zákona a § 149 odst. 8 správního řádu.

Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona míří na případy, kdy neproběhne odvolací řízení, ve kterém by bylo napadeno fiktivní závazné stanovisko a fiktivní závazné stanovisko by tak neprošlo „prověrkou“ u nadřízeného orgánu na základě § 149 odst. 7 správního řádu (může jít i o případy, kdy odvolací řízení sice proběhne, ale odvolání nebude směřovat proti obsahu závazného stanoviska, což je sice asi poměrně málo pravděpodobné, ale vyloučit to nelze). V takovém případě běží na základě § 4 odst. 10 stavebního zákona od právní moci rozhodnutí podmíněného (fiktivním) závazným stanoviskem šestiměsíční lhůta, ve které může nadřízený správní orgán vydat nové závazné stanovisko (a taková lhůta začne běžet i v případě, kdy odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem sice podáno bude, ale nebude směřovat proti obsahu závazného stanoviska a ani odvolací orgán nebude sám ze své iniciativy při vlastních pochybnostech o zákonitosti závazného stanoviska iniciovat jeho revizi u nadřízeného orgánu, neboť ho nemůže sám přezkoumat, když jím je vázán).

Pokud ale bude odvolání směřovat proti obsahu závazného stanoviska, proběhne procedura podle § 149 odst. 7 správního řádu, jejímž výsledkem bude potvrzení nebo „změna“ fiktivního závazného stanoviska (v případě změny tedy ve skutečnosti nové závazné stanovisko), tedy z formálního hlediska opět závazné stanovisko, které může být předmětem přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu ve lhůtách tam stanovených, neboť to ani správní řád ani stavební zákon nevylučují. Lze samozřejmě namítnout, že nedává smysl, pokud je lhůta podle § 4 odst. 10 stavebního zákona jen šest měsíců, ale jak už bylo řečeno, toto ustanovení se použije na případy, kdy neproběhla revize fiktivního závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení.

Závazným stanoviskem je samozřejmě i nové závazné stanovisko podle § 4 odst. 10 stavebního zákona, takže i ono může být předmětem přezkumného řízení za podmínek vyplývajících z § 149 odst. 8 správního řádu.

Nová úprava fikce závazného stanoviska přináší řadu otázek (a může jich být jistě mnohem víc než těch, které byly zmíněny výše), se kterými si bude muset praxe, nejprve správní a později i soudní poradit (ta správní se s nimi musí potýkat už od počátku tohoto roku). Snad tento příspěvek alespoň na některé z těchto otázek pomůže najít odpovědi.

Rekodifikace stavebního práva a ochrana životního prostředí

Libor Dvořák

V průběhu léta 2021 byl dovršen legislativní proces ke dvěma předpisům představujícím tzv. rekodifikaci stavebního práva – k novému stavebnímu zákonu a k tzv. změnovému zákonu obsahujícímu novelizace několika desítek souvisejících zákonů. Nejprve proběhlo 26. května hlasování v Poslanecké sněmovně v rámci 3. čtení, kde byl stavební zákon schválen 92 hlasy a změnový zákon 99 hlasy.¹⁾ Projednávání a hlasování v Senátu 1. července 2021 bylo až překvapivě jednoznačné – pro zamítnutí hlasovali všichni senátoři, včetně senátorů zvolených za politické strany, které oba zákony podporovaly v Poslanecké sněmovně. Při následném opětovném hlasování v Poslanecké sněmovně 13. července 2021 byly přesto zákony přijaty – stavební zákon podpořilo 104 poslanců, změnový zákon 103 poslanců.²⁾ Oba předpisy byly následně, po podpisu prezidentem republiky, 29. července 2021 vyhlášeny ve Sbírce zákonů v částce 124 – stavební zákon pod číslem 283/2021 Sb., změnový zákon pod číslem 284/2021 Sb.

Stavební zákon má úzkou vazbu na ochranu životního prostředí, zejména ve své nové úpravě povolování záměrů (staveb i dalších záměrů nestavebního charakteru). Změnový zákon pak v návaznosti na stavební zákon významným způsobem novelizuje více předpisů na úseku ochrany životního prostředí. K oběma návrhům bylo v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně uplatněno velké množství pozměňovacích návrhů (včetně tzv. komplexního pozměňovacího návrhu schváleného hospodářským výborem jakožto garančním výborem), z nichž některé byly při hlasování na 3. čtení přijaty.

Rekodifikace stavebního práva vycházela z věcného záměru, který byl vládou schválen v červnu 2019. Hlavním cílem nové legislativy připravené Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR) mělo být zrychlení a zefektivnění povolovacích procesů pro stavby. Za tímto účelem dochází stavebním zákonem jednak k vytvoření nové soustavy orgánů státní stavební správy, jednak k významným změnám procesního charakteru – stávající územní a stavební řízení, popř. další povolovací procesy budou, až na výjimky, nahrazeny jedním řízením o povolení záměru, přičemž v porovnání s dosavadní úpravou je podstatně odlišně řešeno postavení tzv. dotčených orgánů.

Stavební zákon nabývá účinnosti z větší části dnem 1. července 2023, některá ustanovení vstoupí v účinnost dříve.

1) Pro přijetí stavebního zákona hlasovali poslanci zvolení za ANO, SPD a 3 poslanci zvolení za ČSSD.

2) Pro přehlasování stanoviska Senátu u stavebního zákona hlasovali poslanci zvolení za ANO, SPD, 2 poslanci zvolení za ČSSD, 5 poslanců zvolených za KSČM a 3 tzv. nezařazení poslanci.

Stavební zákon

Územní plánování

Na rozdíl od mnoha významných změn ve věci povolování záměrů (viz níže) nedochází na úseku územního plánování oproti dosavadnímu stavu k zásadním koncepčním změnám, a to jak z hlediska výkonu veřejné správy, tak z pohledu procedur. Pořizování územně plánovací dokumentace (ÚPD) tak nadále zůstane v rámci přenesené působnosti, tj. výkonu státní správy (obce a kraje), schvalování pak bude výkonem samosprávy. Pozměňovací návrh uplatněný v Poslanecké sněmovně z iniciativy několika velkých měst (Praha, Brno, Ostrava) převáděl pořizování ÚPD do samostatné působnosti obcí. Z pohledu ochrany veřejných zájmů, včetně ochrany životního prostředí, vyvolával tento návrh mnoho otázek, zejména v otázce řešení rozporů mezi pořizovatelem (samospráva) a dotčeným orgánem (státní správa), resp. mezi dotčenými orgány navzájem. Po velkých diskusích byl pozměňovací návrh při závěrečném hlasování zamítnut, nicméně lze předpokládat, že myšlenka pořizování ÚPD v samostatné působnosti bude v dohledné době, za platnosti, resp. účinnosti nového stavebního zákona, opět otevřena.

Na základě jednoho z přijatých pozměňovacích návrhů se součástí veřejné infrastruktury nově stane tzv. zelená infrastruktura jakožto systém ploch a jiných prvků vegetačních, vodních a pro hospodaření s vodou, které umožňují nebo významně podporují plnění služeb a funkcí ekosystémů. Zelenou infrastrukturu stavební zákon promítá do cílů územního plánování a do funkcí a obsahu územního plánu a regulačního plánu.

Orgány státní stavební správy

Na vrcholu soustavy orgánů státní stavební správy konstituované již k 1. lednu 2022 je **Nejvyšší stavební úřad** (NSÚ) jakožto ústřední správní úřad ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění; MMR napříště nebude mít v těchto oblastech podle stavebního ani tzv. kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.) žádné kompetence. Sídlem NSÚ je podle zákona Ostrava,³⁾ v jeho čele stojí předseda jmenovaný a odvolávaný vládou; místopředsedy bude jmenovat a odvolávat vláda na návrh předsedy.

Dalším stupněm je **Specializovaný a odvolací stavební úřad** s celostátní působností ve věcech stavebního řádu pro tzv. vyhrazené stavby; ty jsou taxativně vymezeny v příloze č. 3 a mj. mezi ně patří stavby dálnic a drah, letecké stavby, stavby definovaných vodních nádrží, stavby a zařízení přenosové a přepravní soustavy, výrobní elektřiny, zásobníky plynu apod. Kromě toho je Specializovaný a odvolací stavební úřad konstruován jako nadřízený orgán krajského stavebního úřadu. Specializovaný a odvolací stavební úřad se bude členit na územní pracoviště stanovená vyhláškou NSÚ.

3) Podle vládního návrhu stavebního zákona měla být sídlem NSÚ Praha, ke změně došlo v důsledku přijatého komplexního pozměňovacího návrhu.

Posledním stupněm státní stavební správy jsou **krajské stavební úřady** jakožto územní správní úřady ve věcech stavebního řádu, které budou pokrývat území jednotlivých krajů. Působnost krajských stavebních úřadů stanoví stavební zákon zbytkovou formou, tj. budou vykonávat působnost stavebního úřadu ve věcech staveb, u kterých nevykonává působnost Specializovaný a odvolací stavební úřad nebo jiný stavební úřad. Krajský stavební úřad se bude členit na územní pracoviště stanovená vyhláškou NSÚ s tím, že při tomto stanovení má být přihlédnuto k počtu obyvatel správního obvodu územního pracoviště a k jejich dopravní dostupnosti.

Při projednávání vládního návrhu stavebního zákona v Poslanecké sněmovně došlo ve věci soustavy orgánů státní stavební správy k zásadní změně. Vládní návrh totiž řadil mezi orgány státní stavební správy na úseku stavebního také obecní stavební úřady, které tak byly jediným článkem nové soustavy patřícím mezi orgány samosprávy; jejich působnost byla ve vztahu k ostatním článkům stanovena zbytkově, odvolacím orgánem měl být krajský stavební úřad. K vypuštění obecních stavebních úřadů ze soustavy orgánů státní stavební správy došlo v důsledku přijetí komplexního pozměňovacího návrhu obsaženého v usnesení hospodářského výboru;⁴⁾ právě tento komplexní pozměňovací návrh se následně stal základem pro další projednávání.

Ohledně působnosti ve věcech stavebního řádu je pro úplnost nutno zmínit i tzv. **jiné stavební úřady**, kterými jsou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti. Působnost těchto ústředních správních úřadů stavební zákon omezuje na stavby s definovaným účelem (zajišťování obrany státu, bezpečnost státu, vězeňství apod.), proto nejsou přímo součástí státní stavební správy.

Z hlediska metodické a kontrolní činnosti na úseku stavebního řádu je důležité zmínit **oprávnění jiných ústředních orgánů státní správy metodicky sjednocovat výkladovou a aplikační činnost orgánů státní stavební správy** včetně NSÚ, a to v oblasti ochrany veřejných zájmů v jejich působnosti (§ 31); na základě provedené kontroly bude moci ústřední orgán státní správy uložit danému orgánu státní stavební správy opatření k nápravě.⁵⁾ Tímto oprávněním je reagováno na integraci části agend dotčených orgánů do působnosti orgánů státní stavební správy a potřebu zajištění odborného metodického vedení. V praxi půjde zejména o ministerstva, která jsou gestory daného právního předpisu. Na úseku ochrany životního prostředí bude tak metodickou a kontrolní činností vůči orgánům státní stavební správy vykonávat Ministerstvo životního prostředí (MŽP).

4) Tato změna vládního návrhu byla předmětem největší kritiky ze strany odpůrců nového stavebního zákona, např. při projednávání v Senátu.

5) Komplexní pozměňovací návrh do tohoto ustanovení navíc doplnil možnost ústředních orgánů státní správy podat proti rozhodnutí stavebního úřadu ve lhůtě 2 měsíců správní žalobu, a to z důvodu rozporu tohoto rozhodnutí se zákonem a z toho vyplývajícího potenciálního vážného ohrožení veřejného zájmu. Toto oprávnění ústředních orgánů státní správy bylo nakonec z návrhu při dalším projednávání vypuštěno.

Integrace dotčených orgánů

Integrace podstatné části kompetencí, tj. agendy dnešních dotčených orgánů do působnosti orgánů státní stavební správy byla jedním z leitmotivů nového stavebního zákona, od níž si vláda i zákonodárce sliboval zrychlení povolovacího procesu pro záměry v působnosti stavebního zákona. K integraci dochází na úseku povolování záměrů (zejména staveb) s tím, že agenda dnes vykonávaná dotčenými orgány zčásti přejde na stavební úřady. Z hlediska předpisů upravujících působnost dotčených orgánů se tedy stavební úřady ve vymezených věcech nově stanou i orgány působícími na jiných úsecích veřejné správy, a to nejen v oblasti ochrany životního prostředí (orgán ochrany přírody, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, vodoprávní úřad, orgán ochrany ovzduší apod.), ale také na dalších úsecích (orgán ochrany veřejného zdraví, orgán státní památkové péče, orgán státní správy lesa apod.). Součástí řízení vedeného stavebním úřadem tak bude rovněž rozhodování o otázkách, které doposud zajišťují dotčené orgány, zejména formou závazných stanovisek.

Pokud některé agendy dotčených orgánů nejsou integrovány, pak jako základní pravidlo z hlediska formy jimi vydávaných správních aktů platí, že půjde o vyjádření. Jednou z mála výjimek je souhlas k některým činnostem (mj. k provádění staveb) ve zvláště chráněných územích, který budou orgány ochrany přírody vydávat ve formě rozhodnutí, resp. opatření obecné povahy. Dalšími výjimkami jsou orgány státní památkové péče, které budou v některých případech vydávat rozhodnutí, resp. závazné stanovisko (pro kulturní památky a dále pro nemovitosti nacházející se v památkové rezervaci nebo v památkové zóně) a orgány vykonávající státní požární dozor, které budou jako podklad pro řízení vedené stavebním úřadem vydávat závazné stanovisko.

To, které agendy stávajících dotčených orgánů mají být integrovány, resp. jakou formu má správní akt dotčeného orgánu v případě, že jeho působnost zůstane nadále zachována, vyplývá vždy z úpravy daného předpisu obsaženého ve změnovém zákoně. Pro neintegrované agendy zakládá stavební zákon nově **tzv. fikci souhlasu** (§ 178) – pokud není vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko vydáno dotčeným orgánem ve stanovené lhůtě (30 dnů, resp. v některých případech 60 dnů), považuje se za souhlasné a bez podmínek. Tato konstrukce byla inspirována úpravou v tzv. liniovém zákoně (zákon č. 416/2009 Sb.), kde je zakotvena od roku 2018, samozřejmě s omezenou působností pouze na stavby podle tohoto zákona. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu stavebního zákona má fikce souhlasu představovat nástroj ochrany před nečinností veřejné správy s tím, že důsledky nečinnosti zde nastávají přímo ze zákona. V praxi bude nicméně nutno formou metodického působení a popřípadě i prostřednictvím personálního posílení dotčených orgánů zajistit, aby k aktivaci fikce souhlasu docházelo pouze výjimečně, ideálně vůbec, neboť se tím vytváří prostor pro nežádoucí snižování úrovně ochrany veřejných zájmů.

Výjimku z fikce souhlasného závazného stanoviska nebo vyjádření zavádí stavební zákon pro závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (tzv. stanovisko EIA) a také pro vybrané správní akty orgánu ochrany přírody (např. stanovení

odchylného postupu při ochraně ptáků, udělení souhlasu k činnostem v ptačích oblastech apod.). Důvodem jsou v obou případech požadavky vyplývající z práva EU – stav, kdy by daný správní akt s definovaným obsahem nebyl vydán, a nastoupila by fikce souhlasu, by zde znamenal rozpor s unijní legislativou.

Řízení o povolení záměru, řízení s posouzením vlivů

Z terminologického hlediska rozlišuje stavební zákon nově mezi obecným pojmem „záměr“, což je stavba, soubor staveb, zařízení, údržby dokončené stavby, změna využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma, a užším pojmem „záměr EIA“, což je záměr ve výše uvedeném smyslu podléhající posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.).

Velmi podstatnou změnou oproti dosavadnímu stavu je v případě povolování záměrů zásada, že tyto záměry vyžadují (až na výjimky v podobě drobných staveb a změn využití území, u kterých tak sám zákon stanoví) povolení – na rozdíl od stávající úpravy územního rozhodnutí a stavebního povolení nicméně půjde o jedno rozhodnutí, vydávané v jednom řízení (tzv. řízení o povolení záměru). Určitou výjimku představuje pouze tzv. rámcové povolení, což je speciální typ povolení navíc vyžadovaný u staveb v areálu jaderných zařízení a dále záměrů v působnosti jiného stavebního úřadu – povolení záměru bude u těchto záměrů vyžadovat předchozí vydání rámcového povolení.

Co se týče záměrů v režimu EIA, bude v **rámci řízení o povolení záměru možné provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí (tzv. řízení s posouzením vlivů)** – za podmínky, že o to žadatel požádá (§ 201 a násl.). Do jisté míry jde o návaznost na obdobný institut zakotvený v dosud platném stavebním zákoně (zákon č. 183/2006 Sb.), kdy si stavebník může zvolit vedení samostatného procesu EIA s následným procesem podle stavebního zákona nebo vedení územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (tzv. územní řízení s EIA), resp. společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (tzv. společné řízení s EIA). Rozdíl spočívá v tom, že podle platné právní úpravy jsou v těchto typech řízení kompetence rozděleny, a příslušný úřad (buď MŽP nebo krajský úřad) administruje celý proces EIA včetně vydání závazného stanoviska EIA, které je následně podkladem pro stavební úřad v územním řízení, resp. společném řízení.

Podle nového stavebního zákona bude proces EIA provádět přímo stavební úřad v rámci řízení o povolení záměru s tím, že postupovat bude primárně podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zejména § 8 a násl.), s odchylkami uvedenými přímo ve stavebním zákoně. Dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí (tzv. dokumentace EIA) zašle stavebník stavebnímu úřadu, a to spolu s žádostí o povolení záměru. Stavební úřad dokumentaci EIA zveřejní a následně zajistí zpracování posudku o vlivu záměru na životní prostředí (tzv. posudek). Jak dokumentaci EIA, tak posudek bude moci stavební úřad ze zákonem stanovených důvodů (např. nesplnění náležitostí podle přílohy č. 4, resp. přílohy č. 5 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí) stavebníkovi, resp. zpraco-

vateři posudku vrátit. Pokud k tomuto procesnímu kroku dojde, řízení o povolení záměru EIA se ze zákona přeruší.

V rámci řízení s posouzením vlivů již závazné stanovisko EIA vydáváno nebude, neboť jeho náležitosti jsou zakomponovány přímo do povolení záměru – ať už výrokové části (podmínky povolení) nebo odůvodnění (závěr o významných vlivech záměru na životní prostředí, vypořádání připomínek veřejnosti, popřípadě vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování apod.).

Pokud si stavebník nezvolí provedení procesu EIA v rámci řízení o povolení záměru (řízení s posouzením vlivů), absolvuje nejprve proces EIA a následně k žádosti o povolení záměru připojí nejen dokumentaci EIA, ale také posudek a rovněž závazné stanovisko EIA. I v tomto případě bude příslušným úřadem ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí většinou stavební úřad (k tomu viz níže).

Vedení řízení s posouzením vlivů není podle stavebního zákona **možné** v následujících případech

- záměr vyžadující společné povolení k zásahu do přírody a krajiny – jedná se o záměr vyžadující vedení více řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.), které orgán ochrany přírody spojí do jednoho řízení a vydá žadateli jedno společné rozhodnutí,
- záměr EIA, který může mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti – v těchto případech se v rámci procesu EIA provádí tzv. naturové posouzení a předkladatel musí zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit (§ 45i zákona o ochraně přírody a krajiny),
- záměr, pro který bylo vydáno rámcové povolení – již tento typ povolení obsahuje některé požadavky týkající se ochrany životního prostředí, např. kapacitní a časová maxima povolených vstupů (např. vody) a výstupů (např. odpadních vod, odpadů a emisí).

Co se týče lhůty pro vydání rozhodnutí, ukládá zákon stavebnímu úřadu rozhodnout do 30 dnů ode dne zahájení řízení v případě jednoduché stavby, resp. do 60 dnů v ostatních případech.⁶⁾ Pro záměry EIA platí lhůta speciální, a to 120 dnů.

V případě záměrů spadajících do režimu EIA je ještě třeba zmínit záměry, pro které byl vydán závěr zjišťovacího řízení, podle něhož záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí (tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení) (§ 186). V takovém případě se proces EIA neprovádí, nicméně stavebnímu úřadu je uloženo vždy ověřit, zda nedošlo

6) Za zákonem stanovených podmínek lze nicméně tyto lhůty před jejich uplynutím usnesením prodloužit, a to až o 30 (zvláště složité případy), resp. 60 dnů (např. řízení s velkým počtem účastníků).

ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí (demonstrativně je uvedeno zvýšení kapacity a rozsahu záměru nebo změna jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání). Pokud je výsledkem ověření konstatování, že tyto změny nastaly, musí stavební úřad řízení přerušit a vyzvat stavebníka k předložení oznámení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ověřování je doposud řešeno pouze metodickým pokynem MMR, ale protože je tento institut relevantní i z hlediska správné aplikace práva EU (tzv. EIA směrnice⁷⁾), přesouvá se do zákonné úpravy.

Kromě obecné úpravy řízení o povolení záměru obsahuje stavební zákon také zjednodušený postup, tzv. zrychlené řízení (§ 212), při němž je povolení vydáno jako první úkon stavebního úřadu. Zákon nicméně použití tohoto institutu omezuje několika podmínkami. Ve vztahu k ochraně životního prostředí jsou relevantní dvě – zrychlené řízení nelze využít v případě záměrů EIA a také záměrů vyžadujících povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Z hlediska ochrany životního prostředí je vhodné zmínit ještě ustanovení obsažené v části upravující přestupky (§ 301 odst. 3 a § 302 odst. 7), která zvyšuje horní hranice pro pokuty spočívající v provedení záměru bez povolení vyžadovaného stavebním zákonem, resp. v rozporu s ním, pokud se jedná (mj.) o záměr realizovaný ve zvláště chráněném území podle zákona o ochraně přírody a krajiny,⁸⁾ o záměr EIA nebo o záměr vyžadující vydání integrovaného povolení.

Změnový zákon

V návaznosti na stavební zákon novelizoval změnový zákon většinu předpisů na úseku ochrany životního prostředí. K nejdůležitějším změnám dochází na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa, ochrany vod, ochrany ovzduší a prevence závažných havárií.

Posuzování vlivů na životní prostředí

Nejzásadnější změnou provedenou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí je **rozdělení kompetencí k posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) mezi orgány státní stavební správy, a současné orgány EIA, tedy krajské úřady**. Z větší části dojde k integraci agendy EIA do působnosti stavebních úřadů, a to i v případě, že stavebník nebude chtít absolvovat řízení s posouzením vlivů, a zvolí si samostatné vedení procesu EIA.

7) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice 2014/52/EU.

8) Zvláště chráněnými územími podle tohoto zákona jsou národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky.

Příslušnými úřady ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se tak nově stanou krajské stavební úřady a Specializovaný a odvolací stavební úřad. Co se týče rozdělení působnosti mezi těmito dvěma články státní stavební správy, krajské stavební úřady budou zajišťovat vedení procesu EIA u všech záměrů, s výjimkou vyhrazených staveb podle stavebního zákona včetně staveb souvisejících – zde bude vždy příslušným úřadem Specializovaný a odvolací stavební úřad.

Na krajských úřadech zůstane vedení procesů EIA pouze u několika typů záměrů, kterými jsou zejména záměry nepodléhající povolení podle stavebního zákona (těžební záměry, záměry ke zkoušení nových metod a výrobků), záměry spojené se zásahy do krajiny (restrukturalizace pozemků, zalesňování a odlesňování, záměry vně sídel s vlivem na přírodu a krajinu), vodohospodářské úpravy, vrty a odběry vod.⁹⁾ MŽP již nadále příslušným úřadem k vedení procesů EIA nebude a ponechá si v této oblasti pouze roli legislativní, metodickou apod. Co se týče tzv. mezistátního posuzování záměrů, MŽP zůstane příslušným úřadem pouze v případě záměrů prováděných mimo území ČR, tj. na území jiného státu.

V návaznosti na úpravu řízení s posouzením vlivů ve stavebním zákoně se ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bez náhrady vypouští dosavadní § 10 upravující zvláštní pravidla pro posuzování vlivů stavebních záměrů na životní prostředí. Důvodem je skutečnost, že toto ustanovení se vztahuje k dosavadnímu stavebnímu zákonu.

Co se týče posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) pro územně plánovací dokumentaci (ÚPD), MŽP bude zajišťovat proces SEA pro dokument celostátního charakteru, kterým je územní rozvojový plán, a rovněž pro zásady územního rozvoje pořizované a vydávané na úrovni kraje. Zajištěním SEA pro územní plány obcí budou nově pověřeny orgány státní stavební správy, konkrétně krajské stavební úřady. Jak již bylo řečeno výše, na úseku územního plánování nedochází k takovým změnám jako u povolování staveb, což se promítá i do úpravy SEA, která je s dosavadní úpravou v zásadě kontinuální.

Kromě změn popsanych výše v souvislosti s novou úpravou řízení s posouzením vlivů se na úseku EIA zkracuje doba platnosti stanoviska EIA – ze stávajících 7 let na 5 let s tím, že možnost prodloužení platnosti (o 5 let) za stanovených podmínek nadále zůstává.

V květnu 2020 bylo České republice doručeno od Evropské komise tzv. formální upozornění, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí není v plném souladu se směrnicí EIA. Formální upozornění vytykalo České republice několik nedostatků směřujících především k úpravě podlimitních záměrů a zjišťovacího řízení.

9) Ve smyslu přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí jde o záměry uvedené pod body 14, 15, 53, 57, 59 až 62, 70, 77 až 82, 89 až 95, 113, 114 a 116.

S cílem napravit vytýkané nedostatky došlo v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí zejména ke **zrušení institutu sdělení u podlimitního záměru a oznámení podlimitního záměru**. Formou sdělení dříve příslušný úřad stanovil, že podlimitní záměr nepodléhá zjišťovacímu řízení (a tudíž není ani předmětem procesu EIA). V důsledku novely jsou nyní všechny podlimitní záměry, které splňují zákonem stanovená kritéria (naplní alespoň 25 % limitní hodnoty a nacházejí se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny) předmětem zjišťovacího řízení.

V reakci na formální upozornění ze strany Evropské komise novela dále výslovně uvedla, že příslušný úřad musí ve zjišťovacím řízení zohlednit také výsledky jiných environmentálních hodnocení, a že tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení musí vždy obsahovat i informaci o oznamovatelem navržených opatřeních k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů na životní prostředí (tzv. mitigační opatření).

Novelizační body reagující na formální upozornění Evropské komise měly stanovenou odchýlnou účinnost – zatímco stavební a změnový zákon vstoupí z větší části v účinnost 1. července 2023, změny zajišťující nápravu nedostatků transpozice EIA směrnice nabyly účinnosti již krátce po nabytí platnosti obou zákonů, konkrétně 1. srpna 2021.

Novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí obsaženou ve změnovém zákoně došlo v neposlední řadě s účinností od července 2023 k vypuštění ustanovení § 23a obsahující speciální pravidla pro tzv. prioritní dopravní záměry. Režim prioritních dopravních záměrů se vztahuje pouze na devět staveb (viz též nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů) a závazné stanovisko podle tohoto ustanovení (tzv. závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí) bylo již u všech záměrů tohoto typu vydáno.¹⁰⁾ Ustanovení § 23a tak již nebude moci být aplikováno.

Ochrana přírody a krajiny

Na úseku ochrany přírody a krajiny dojde rovněž k velmi podstatným změnám, neboť řada kompetencí dnešních orgánů ochrany přírody je integrována do působnosti stavebních úřadů. Stavební úřady se tak stanou v některých případech orgány ochrany přírody.

Ohledně povolování stavebních záměrů lze ve vztahu k ochraně přírody a krajiny rozlišit několik typů povolovacích režimů

– rozhodování výlučně stavebního úřadu jako orgánu ochrany přírody (plná integrace),

10) U dvou prioritních dopravních záměrů (úsek D1 u Přerova, úsek D49 Hulín – Fryšták) doposud nebylo dokončeno příslušné navazující řízení, tj. nebylo vydáno pravomocné stavební povolení. I z tohoto důvodu předložila skupina poslanců v srpnu 2021 novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která platnost závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí výslovně váže na dobu vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.

- rozhodování stavebního úřadu jako orgánu ochrany přírody se zachováním ingerence jiného orgánu ochrany přírody (částečná integrace), a
- rozhodování dosavadního orgánu ochrany přírody (neintegrace).

K plné integraci dosavadních kompetencí orgánů ochrany přírody do působnosti stavebního úřadu dojde **v obecné a zvláštní druhové ochraně přírody, a to mimo zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, evropsky významné lokality, ptačí oblasti a vojenské újezdy**. Stavební úřady budou v rámci řízení o povolení záměrů podle stavebního zákona, změně záměru před dokončením nebo o povolení užívání stavby podle stavebního zákona plně rozhodovat i o otázkách ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a to bez ingerence jiných orgánů ochrany přírody.

V souvislosti s výše uvedenou integrací dochází v rámci zákona ke zrušení dosavadních kompetencí obecních úřadů a pověřených obecních úřadů a k jejich přesunutí na obecní úřady obcí s rozšířenou působností – důvodem je sjednocení zbylých kompetencí pro činnosti nesouvisející se stavbami pod jednu úroveň orgánů ochrany přírody. Nejvýznamnější změnou v tomto smyslu bude skutečnost, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností převezmou dosavadní kompetenci obecních úřadů k povolování kácení dřevin rostoucích mimo les.

Částečnou integraci předpokládá novela zákona o ochraně přírody a krajiny zejména v případě **zastavěného území a zastavitelné plochy nebo jejich částí, a to u obce nacházející se v národním parku včetně ochranného pásma, resp. chráněné krajinné oblasti, na území evropsky významné lokality a ptačí oblasti**, pokud byly v takovém území, ploše nebo v jejich částech **územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu (tzv. regulativy), nebo byl pro ně vydán regulační plán**. V těchto případech vstoupí orgán ochrany přírody do řízení vedeného stavebním úřadem jako dotčený orgán, a to formou vyjádření. Nebudou-li regulativy stanoveny, bude mít tento správní akt formu rozhodnutí.¹¹⁾

Speciální režim pak bude platit pro **některé činnosti ve zvláště chráněných územích**, k nimž bude nezbytný **souhlas orgánu ochrany přírody**. Jedná se o zvláštní, výlučnou kompetenci orgánu ochrany přírody zajišťující ochranu předmětů ochrany ve zvláště chráněných územích, a tato kompetence není integrována do působnosti stavebních úřadů.

11) V této věci byl při projednávání v Poslanecké sněmovně uplatněn jeden z nejkontroverznějších a nejvíce diskutovaných pozměňovacích návrhů, v němž poslanec Bauer (ODS) navrhl podmínku regulativů v územním plánu, resp. podmínku regulačního plánu vypustit. Správní akt orgánu ochrany přírody vůči stavebnímu úřadu by zde měl pouze formu vyjádření, což by nepochybně znamenalo oslabení ochrany zvláště chráněných území (typicky např. pro ochranná území národních parků, kde existuje poměrně značný tlak na další výstavbu). Při závěrečném hlasování na 3. čtení byl tento pozměňovací návrh zamítnut.

Konkrétně půjde o

- souhlas orgánu ochrany přírody k povolení stavby, jejího užívání, kolaudaci nebo odstranění podle stavebního zákona, k vydání povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, k povolení k některým činnostem či k udělení souhlasu podle vodního zákona, a to na území národního parku a chráněné krajinné oblasti,
- souhlas orgánu ochrany přírody k provádění staveb, terénním úpravám, výkopovým pracím, pracím prováděným hornickým způsobem a změnám vodního režimu ve (všech) zvláště chráněných územích (pokud k nim nebyl vydán souhlas podle předchozího bodu nebo pokud nejde o činnosti zakázané).

Nepůjde-li o případ plné integrace, bude orgánem ochrany přírody

- Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – na území chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a jejich ochranných pásem (s výjimkou CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce),
- správa národního parku – na území národního parku a jeho ochranného pásma (včetně CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce),
- krajský úřad – na území přírodní rezervace, přírodní památky a jejich ochranných pásem a na území soustavy NATURA 2000.

Novinkou bude, že **orgán ochrany přírody spojí různá řízení**, včetně posouzení podmiнок pro vydání souhlasu podle tohoto zákona pro záměr vyžadující povolení podle stavebního zákona, **do jednoho řízení a vydá žadateli jedno společné rozhodnutí**.

Nové ustanovení § 83a dále blíže specifikuje **obsah žádosti v řízení ve věcech ochrany přírody**, konkrétně požadavky týkající se dokumentace záměru se zřetelem k zájmům ochrany přírody a krajiny. Budou-li stavební úřady rozhodovat jako orgány ochrany přírody, aplikují se tyto požadavky i na řízení jimi vedená.

V případě dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v řízení o povolení záměru bude účast ekologických spolků v těchto řízeních zajištěna prostřednictvím § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť půjde o řízení, která jsou vedena (rovněž) podle tohoto zákona. Tím dojde k obnovení účastenství občanské veřejnosti v řízeních vedených podle stavebního zákona.¹²⁾

12) Účast občanské veřejnosti v řízeních zrušila s účinností k 1. 1. 2018 novela zákona o ochraně přírody a krajiny přijatá v souvislosti s novelou dosud platného stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.). Toto zásadní oslabení práv veřejnosti bylo přijato až cestou poslaneckého pozměňovacího návrhu. Úprava byla krátce po schválení napadena u Ústavního soudu, který ji nicméně svým náleznem z ledna 2021 vyhodnotil jako souladnou s ústavním pořádkem.

Ochrana zemědělského půdního fondu

Novelou zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, obsaženou ve změnovém zákoně došlo k úpravě působnosti orgánů ochrany zemědělského půdního fondu ve věci odnímání zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Stavební úřady se nově stanou orgány ochrany zemědělského půdního fondu a v případě záměrů povolovaných podle stavebního zákona budou vydávat povolení záměru, které nahradí dnes samostatně vydávaný souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Povolení záměru bude ve své výrokové části přímo obsahovat souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu nebo rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu; součástí odůvodnění bude muset vždy být také zhodnocení dodržení zásad ochrany zemědělské půdy.

Plná integrace nastane na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, tj. u záměrů vyžadujících odnětí zemědělské půdy o výměře menší nebo rovné 1 ha (s výjimkou záměru umístovaného na území národního parku) – v těchto případech bude stavební úřad v zásadě jediným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, tj. nejenže bude vydávat povolení záměru s požadavky podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, ale bude také plnění podmínek takového povolení kontrolovat, ukládat opatření k nápravě, projednávat související přestupky apod.

Ostatní orgány ochrany zemědělského půdního fondu, tj. krajské úřady, správy národních parků a MŽP si v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nadále ponechají postavení dotčeného orgánu s tím, že namísto dnes vydávaného souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu formou závazného stanoviska budou vydávat vyjádření.¹³⁾

Rozhodování o odvodech za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu bude v případě záměrů podléhajících povolení podle stavebního zákona také integrováno, tj. o výši odvodů budou rozhodovat stavební úřady jakožto orgány ochrany zemědělského půdního fondu.¹⁴⁾ I nadále bude platit, že o výši odvodů se rozhoduje vždy až po zahájení realizace záměru. Od rozhodnutí o odvodech je nutno odlišovat orientační stanovení výše odvodů, které je podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu součástí souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu; v případě

13) Co se týče záměrů mimo režim stavebního zákona, zde ke změně nedochází – souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu je zachován a bude mít buď formu závazného stanoviska (vyžaduje-li záměr povolení, typicky v případě těžby nerostných surovin) nebo rozhodnutí (není-li záměr vyžadující odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v žádném jiném povolovacím režimu).

14) Tato úprava je důsledkem přijetí jednoho z pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Vládní návrh ponechával agendu rozhodování o odvodech za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu neintegrovánu, tj. o výši odvodů měly nadále rozhodovat obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

povolení záměru podle stavebního zákona bude toto orientační stanovení analogicky obsaženo v povolení záměru podle stavebního zákona.

Novela obsažená ve změnovém zákoně dále ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu bez náhrady vypouští samostatný institut vyjádření v případě návrhu tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí. Vyjádření v těchto případech dosud vydává orgán ochrany zemědělského půdního fondu, a to na základě vyhodnocení zpracovaného s cílem zajistit co nejmenší ztráty zemědělského půdního fondu a adekvátně posoudit důsledky navrhovaného řešení u liniových staveb. Toto vyhodnocení přikládá stavebník k žádosti o výše uvedené vyjádření.

Při projednávání změnového zákona v Poslanecké sněmovně byl do zákona o ochraně zemědělského půdního fondu na základě přijatého pozměňovacího návrhu doplněn **veřejný zájem na zadržení vody v krajině s tím, že vhodná opatření k naplnění tohoto veřejného zájmu je třeba provést při odnímání zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu**. Žádost o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, resp. o povolení záměru podle stavebního zákona bude nově obsahovat plán vhodných opatření pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině, a konkrétní podmínky se stanou součástí souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, resp. povolení záměru.¹⁵⁾

Další úpravou doplněnou až v důsledku přijatého pozměňovacího návrhu je několik ustanovení týkajících se rekultivace území dotčeného těžbou, která mají za cíl podpořit provádění přírodě blízké obnovy před rekultivací zemědělskou, lesnickou a hydrickou (zatopení).

Ochrana lesa

Stavební úřady se při povolování záměrů podle stavebního zákona nově stanou orgány vykonávajícími státní správu lesů podle zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon. Novelou tohoto zákona **se ruší pravomoc orgánu státní správy lesů vydávat formou závazného stanoviska souhlas k povolování záměrů podle stavebního zákona, pokud se řízení dotýká zájmů ochrany lesa** (tohoto souhlasu je podle dosavadní úpravy třeba vždy, pokud jsou dotčeny pozemky do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa). Splnění podmínek pro vydání tohoto souhlasu posoudí přímo stavební úřad v jím vedeném řízení o povolení záměru.¹⁶⁾ K integraci nedochází v případě lesů na území národních parků a jejich ochranných pásem – zde bude vydávat vyjádření MŽP jako dotčený orgán.

15) Slabinou této úpravy je však skutečnost, že tato „vhodná opatření“ nejsou nijak blíže definována, a navíc je jejich provádění uloženo plošně, tj. pro všechny případy odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu.

16) Do řízení podle jiného právního předpisu (např. podle horního zákona) bude příslušný orgán státní správy lesů (obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad) vstupovat jako dotčený orgán formou vyjádření.

Ohledně záměrů v režimu stavebního zákona **přechází na stavební úřady pravomoc rozhodovat o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa nebo o omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa** (i zde platí, že pro záměry na území národních parků a jejich ochranných pásem bude dávat vyjádření MŽP) **a také o poplatku za trvalé nebo dočasné odnětí**. Součástí výrokové části rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona se tudíž stane i rozhodnutí o odnětí lesních pozemků k plnění funkcí lesa nebo o omezení jejich využívání pro plnění funkcí lesa a o výši poplatků za odnětí.

Využití pozemků k plnění funkcí lesa k jiným účelům než k účelnému obhospodařování podle lesního zákona, je zakázáno s tím, že o výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů; jako základní kritérium se do zákona pro tyto případy nově doplňuje požadavek prokázání převahy jiného veřejného zájmu.¹⁷⁾

Ochrana vod

Novelou zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, se do působnosti stavebního úřadu integrují vybrané kompetence vodoprávních řadů. Stavební úřady a NSÚ jsou nově zařazeny do soustavy vodoprávních úřadů; NSÚ je v této souvislosti zmocněn k vydání vyhlášky, která stanoví náležitosti žádosti o povolení vodního díla.

Souhlas vodoprávního úřadu k některým stavbám, zařízením nebo činnostem (§ 17) je integrován, tj. splnění podmínek pro jeho vydání bude posuzovat stavební úřad v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona.

Povolování vodních děl sice náleží stavebnímu úřadu, nicméně agenda povolení k nakládání s vodami zůstává i nadále v kompetenci vodoprávního úřadu – pokud tedy vodní zákon bude vyžadovat vedení obou řízení, povedou je různé úřady. Otázka integrace ve věci povolování vodních děl doznala zajímavého vývoje v průběhu projednávání vládního návrhu změnového zákona v Poslanecké sněmovně. Zatímco vládní návrh byl v této věci postaven na principu neintegrace, uplatněné pozměňovací návrhy obsahovaly řešení navrhuující plnou integraci do řízení vedeného stavebním úřadem (a to nejen u povolení k nakládání s vodami, ale dokonce i u povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky nebo prioritní nebezpečné látky do kanalizace a u rozhodování o výjimce ve věci dopadů na vodní útvar) bez jakékoli ingerence vodoprávního úřadu, tak jakési kompromisní řešení spočívající v integraci pouze u agendy povolení k nakládání s vodami s tím, že vodoprávní úřad by v řízení vedeném stavebním úřadem vydával závazné stanovisko. Při hlasování o pozměňovacích návrzích ve 3. čtení

17) Podle původního návrhu rozeslaného do připomínkového řízení se v případě zamýšleného využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům, v souladu s platnou ÚPD, podmínka existence jiného veřejného zájmu převažujícího nad zájmem plnění funkcí lesa, považovala za splněnou. Tato řešení však odmítla celá řada připomínkových míst, a to s odkazem na potenciálně značné oslabení veřejného zájmu na ochraně lesa.

byla tato otázka předmětem samostatného hlasování a výsledkem bylo zamítnutí všech předložených řešení – úprava tak v této věci zůstala v podobě obsažené ve vládním návrhu.

Tam, kde povolení k nakládání s vodami lze realizovat pouze užíváním vodního díla (např. čistírny odpadních vod), podmiňuje se vykonatelnost povolení vodního díla vydáním povolení k nakládání s vodami (§ 9 odst. 10).

Specifický režim platí pro záměry, jejichž provedení by vedlo ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo stavu útvaru podzemní vody nebo znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvaru povrchových vod nebo dobrého stavu útvaru podzemních vod provést. Záměry tohoto typu potřebují ke své realizaci výjimku, kterou uděluje vodoprávní úřad (krajský úřad) za zákonem stanovených podmínek (§ 23a odst. 8). Podle novely vodního zákona obsažené ve změnovém zákoně se pro záměry v režimu stavebního zákona tato výjimka integruje do povolování k nakládání s vodami (rozhodnutí o výjimce pak bude součástí výrokové části povolení k nakládání s vodami); pokud se povolení k nakládání s vodami nevyžaduje, vydá vodoprávní úřad výjimku v samostatném řízení.

Kompetence ke stanovování ochranných pásem vodních děl je novelou vodního zákona svěřena stavebním úřadům, neboť jsou příslušné k povolování vodních děl a tato agenda spolu bezprostředně souvisí. Kompetence související s technickobezpečnostním dohledem nad vodními díly budou vykonávat stavební úřady jakožto povolující správní úřady s tím, že postavení Ministerstva zemědělství jakožto ústředního orgánu zůstane zachováno.

Protože je novým stavebním zákonem zrušen institut ohlášení, ruší se i ohlášení podle vodního zákona, které doposud pokrývá zejména tzv. domovní čistírny odpadních vod a vybraná vodní díla sloužící ke vzdouvání a akumulaci vod (§ 15a), a vybrané terénní úpravy sloužící k zadržování vody v krajině (§ 15b). Záměry tohoto typu se nově ocitnou v povolovacím režimu (většinou jako tzv. jednoduché stavby), proto se ve vodním zákoně ruší dnešní povinnost pravidelných revizí u ohlášených domovních čistíren odpadních vod. Přechodná ustanovení k této úpravě nicméně zajišťují, že revize budou nadále prováděny u stávajících domovních čistíren odpadních vod a existující oprávnění k revizím nezaniknou.

Na obdobném principu jsou postavena teprve nedávno přijatá (zákon č. 544/2020 Sb. účinný od 1. února 2021) pravidla pro provádění tzv. renaturací, kdy k odstranění starých vodních děl za účelem obnovy přirozených koryt drobných vodních toků postačuje ohlášení vlastníka vodního díla vodoprávnímu úřadu (§ 15c). Po novele vodního zákona provedené změnovým zákonem bude odstranění starých vodních děl řešeno v nově vkládaném § 55a s tím, že zákon stanoví povinnost vlastníka vodního díla podat oznámení vodoprávnímu úřadu; teprve dojde-li stavební úřad k závěru, že oznámení není úplné nebo je-li nutné stanovit podmínky pro odstranění vodního díla, povede se řízení o povolení odstranění stavby podle stavebního zákona.

V úpravě vodoprávního řízení (§ 115) se mění podmínky účasti subjektů z řad občanské veřejnosti, a to analogicky jako u tzv. navazujících řízení v případech EIA záměrů podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Právo na informování o zahajovaných vodoprávních řízeních a na účast v nich tak budou mít ekologické spolky, které buď existují po minimální zákonem stanovenou dobu (3 roky) nebo ke svému podání připojí podpisovou listinu s podpisy nejméně 200 osob.

Ochrana ovzduší

Klíčovým správním aktem vydávaným orgány ochrany ovzduší (konkrétně krajským úřadem) je povolení provozu, které zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší vyžaduje pro stacionární zdroje uvedené v příloze č. 2 k tomuto zákonu (tzv. vyjmenované stacionární zdroje). Toto povolení není integrováno do působnosti stavebního úřadu – důvodem je především značná odlišnost v předmětu řízení o vydání povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší na straně jedné a řízení o povolení záměru podle stavebního zákona na straně druhé.¹⁸⁾

Co se týče řízení podle stavebního zákona, **postavení krajských úřadů jako dotčených orgánů z hlediska ochrany ovzduší zůstane zachováno**, avšak namísto závazného stanoviska budou vydávat vyjádření.

Na základě vyhodnocení poznatků z praxe a s ohledem na fakt, že ochrana ovzduší ve vztahu k povolování záměrů a požadavkům na výstavbu je zajištěna přímo úpravou obsaženou ve stavebním zákoně, se novelou zákona o ochraně ovzduší bez náhrady ruší dva typy správních aktů

- závazné stanovisko vydávané obecním úřadem obce s rozšířenou působností k umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2 k zákonu (tzv. nevyjmenovaný stacionární zdroj),
- vyjádření obecního úřadu k umístění tzv. vyjmenovaných stacionárních zdrojů.

Specifický režim zakotvuje zákon pro **vybrané pozemní komunikace v zastavěném území obce a pro vybraná velká parkoviště**. Podle dosavadní úpravy zde MŽP v rámci územního řízení vydává závazné stanovisko, po novele bude vydávat vyjádření v rámci řízení o povolení záměru. Zákon nicméně se zachováním speciálního správního aktu pro tento typ záměrů nadále počítá, a to z důvodu významného znečištění ovzduší z dopravy způsobeného oxidy dusíku a polétavým prachem a úzké návaznosti na kvalitu ovzduší v daném území.

18) Ze stejného důvodu nedochází k integraci ani v případě dalších povolení provozního charakteru v oblasti ochrany životního prostředí, konkrétně na úseku nakládání s odpady (zejména povolení k provozu zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu vydávané krajským úřadem) a na úseku integrované prevence (integrované povolení vydávané rovněž krajským úřadem).

Prevence závažných havárií

Novelou zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií obsaženou ve změnovém zákoně jsou **integrovány kompetence krajských úřadů jako dotčených orgánů na úseku prevence závažných havárií** a stavební úřady jsou nově zařazeny mezi orgány na úseku prevence závažných havárií. Stavebním úřadům náleží působnost k posuzování úseku prevence závažných havárií

- při projednávání územně plánovací dokumentace a ve vybraných řízeních podle stavebního zákona, pokud je jejich předmětem objekt zařazovaný do skupiny A nebo B, a
- **v řízeních podle stavebního zákona v případech výstavby v okolí zařazených objektů, která může způsobit nebo zvýšit riziko závažné havárie nebo zhoršit její následky.**

Stavební úřady jsou povinny vycházet z posouzení rizik závažné havárie a jeho posudku a v rozhodnutí stanovit příslušné podmínky z hlediska prevence závažných havárií.

Hodnocení rekodifikace nejen z pohledu ochrany životního prostředí

Nový stavební zákon nepochybně do jisté míry zjednodušil doposud poměrně komplikovanou úpravu povolení procesů, a to nejen na úseku stavebního práva, ale i v souvisejících oblastech, včetně ochrany životního prostředí. K úplné integraci do jediného řízení nedošlo, avšak to podle mého názoru vzhledem ke složitosti a různorodosti jednotlivých záměrů i požadované úrovni ochrany veřejných zájmů ani nebylo možné. Často deklarovaný princip „jedna stavba – jedno řízení – jedno povolení“, který stál i u zrodu rekodifikace, je z tohoto hlediska spíše politickým sloganem nevycházejícím plně z reality.

Oproti materiálu rozeslanému v listopadu 2019 do připomínkového řízení se podařilo na základě velmi intenzivních jednání posílit v obou návrzích aspekty ochrany životního prostředí – jako příklad lze uvést vypuštění velmi kontroverzního ustanovení o vážení veřejných a soukromých zájmů stavebním úřadem, vypuštění institutu tzv. automaticky vygenerovaného povolení, prodloužení lhůty pro vydání vyjádření dotčeného orgánu vykonávajícího neintegrovanou agendu, neintegrování agendy vydávání povolení provozního charakteru do činnosti stavebního úřadu apod.

Při projednávání vládních návrhů stavebního a změnového zákona v Parlamentu pak již k větším změnám předpisů v oblasti ochrany životního prostředí až na výjimky nedošlo, a zcela nepřijatelné pozměňovací návrhy byly při hlasování zamítnuty (viz výše zmíněný pozměňovací návrh poslance Bauera k novele zákona o ochraně přírody a krajiny rušící podmínku tzv. regulativů pro zastavěné území a zastavitelné plochy ve zvláště chráněných územích).

Na celkové hodnocení rekodifikace bude zapotřebí větší časový odstup, který jistě přinesou následující měsíce a roky, zejména poté, co stavební zákon plně vstoupí v účinnost. Již nyní lze říci, že stavební zákon a související úpravy mnoha dalších předpisů určitě přináší mnohá pozitiva – kromě výše zmíněné úpravy povolovacího řízení je to například právní rámec pro digitalizaci na úseku územního plánování a stavebního řádu, zejména vytvoření tzv. portálu stavebníka.

Kromě likvidace tzv. spojeného modelu na jednom z nejvýznamnějších a nejobsáhlejších úseků veřejné správy vnímám jako velmi spornou jednu ze základních idejí celé rekodifikace – integraci velkého množství agend do působnosti orgánů státní stavební správy. Fakticky se tak zakládá nesystémovost a dvoukolejnost u veřejných zájmů hájených dosud dotčenými orgány, nehledě na obavy z potenciálního oslabení ochrany těchto zájmů u stavebních úřadů v konkrétních případech. Tyto obavy byly vyjádřeny mnoha subjekty již v připomínkovém řízení, a v průběhu dalšího projednávání nebyly rozptýleny, spíše naopak.

Potenciálně slabým místem praktické aplikace zákona se podle mého názoru může stát otázka zajištění nové soustavy státní stavební správy. Radikální změny povolování stavebních záměrů, zejména faktické sloučení dnešního územního a stavebního řízení do jednoho řízení a současně integrace velké části agendy dnešních dotčených orgánů do působnosti stavebních úřadů totiž vyžadují důkladné vybudování a zjištění chodu celé nové soustavy státní stavební správy, zejména po personální stránce. Pro ilustraci stačí připomenout, jak zásadní změnou bude pro stavební úřady fakt, že ve většině případů budou samy zajišťovat proces EIA.

Obávám se, že tyto aspekty byly při projednávání nové legislativy na úkor rychlosti legislativního procesu poněkud odsunuty do pozadí. Z pohledu stavebníků i z pohledu veřejné správy by však bylo velmi nešťastné, pokud by nová soustava stavebních úřadů nebyla, byť dočasně, schopna vyřizovat žádosti stavebníků v zákonem stanovených lhůtách, resp. pokud by značná část jí vydávaných rozhodnutí byla z důvodů věcných i procesních napadána a rušena v linii správní i soudní.

Z mého pohledu jako legislativce byl velkým zklamáním značně nestandardní průběh legislativního procesu, a to v zásadě ve všech jeho fázích. Při projednávání návrhů na úrovni ministerstev a vlády se jednalo zejména o to, že materiál určený pro připomínkové řízení fakticky zpracovala – na základě politického memoranda uzavřeného s ministryní pro místní rozvoj – Hospodářská komora, což samozřejmě dodnes vyvolává vážné pochyby ohledně konfliktu zájmů. Následoval tlak na rychlé vypořádání připomínek, nekonání konferenčního jednání k vypořádání připomínek, absence opakovaného připomínkového řízení (poté, co oba zákony doznaly velkého množství změn), a předložení materiálu vládě se stovkami rozporů, zejména s kraji. Stejným způsobem probíhalo projednání v Poslanecké sněmovně, počínaje určením hospodářského výboru jakožto výboru garančního, a konče zcela zásadní a koncepční změnou v soustavě orgánů státní stavební

správy provedenou prostřednictvím komplexního pozměňovacího návrhu obsaženého v usnesení hospodářského výboru.

Poslanecká sněmovna byla ohledně výsledné podoby stavebního a změnového zákona rozdělena (oba zákony byly ve 3. čtení i při opakovaném hlasování po vrácení Senátem přijaty, vždy však většinou pouhých několika hlasů), Senát k nim zaujal zamítavé stanovisko, navíc neobvykle jednohlasně vyjádřené. Těsná většina, s níž byly oba zákony přijaty, je podle mého názoru jedním z příznaků dokládajících nízkou míru ztotožnění většiny budoucích adresátů obou předpisů s jejich obsahem. Tato skutečnost se bohužel podle mého názoru negativně odrazí i v budoucí aplikaci obou předpisů v praxi.

I proto považuji za pravděpodobné, že ať už z voleb do Poslanecké sněmovny konaných v říjnu 2021 vzejde jakákoli politická reprezentace, bude podle mého názoru stát před otázkou zpracování více či méně podstatné novelizace čerstvě přijatého stavebního zákona, či minimálně posunu jeho účinnosti. Netřeba dodávat, že takové řešení ke stabilitě právního prostředí rozhodně nepřispívá.

Nový stavební zákon a denní osvětlení a proslunění

Vladimíra Helebrantová, Jitka Víchová

Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. (dále jen „NSZ“) v části čtvrté upravuje stavební právo hmotné a v hlavě I, v ustanoveních § 137 až § 152 vymezuje pojem „požadavky na výstavbu“. Lze konstatovat, že obsahová koncepce celé této hlavy nepřináší žádné zásadní novinky, ale čerpá z obsahu stávajících předpisů stavebního práva upravujících stejnou problematiku. Zejména se jedná o vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby a nařízení hl. m. Prahy 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). Definice pojmu „požadavky na výstavbu“ v zásadě vychází z rozsahu a obsahu pojmu „obecné požadavky na výstavbu“ podle § 2 odst. 2 písm. e) stávajícího stavebního zákona a srovnatelně zahrnuje tři okruhy problematik, tj. požadavky na vymezování pozemků, požadavky na umístování staveb a technické požadavky na stavby (viz § 137 odst. 1 NSZ). Z důvodu odborné a technické náročnosti podrobného vymezení požadavků, pro jednotlivé okruhy požadavků na výstavbu, NSZ zmocňuje dotčené odpovědné resorty k vydání prováděcích právních předpisů.

V souladu s ústavními principy NSZ stanoví základní právní rámec pro uplatňování požadavků na výstavbu v aplikační praxi. Všem účastníkům investičního procesu při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb ukládá povinnost dodržovat cíle a úkoly územního plánování a dodržovat požadavky na výstavbu stanovené tímto zákonem, prováděcím právním předpisem nebo jinými právními předpisy. Pro uplatňování tohoto požadavku v praxi NSZ pro vyjmenované případy umožňuje tzv. úlevu pro případy, jedná-li se o závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nebo jiný veřejný zájem. Při využití této možnosti současně požaduje dodržení podmínky a to, že úlevovým řešením nebude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví nebo života osob nebo zvířat, životní prostředí, sousední pozemky nebo stavby. Jedná se například o změnu dokončené stavby nebo změnu v užívání stavby, o pozemek nebo stavbu, které jsou kulturní památkou nebo se nacházejí v památkové rezervaci nebo památkové zóně, veřejně prospěšnou stavbu atd. Další úlevou k omezení tvrdosti vybraných ustanovení příslušného prováděcího právního předpisu, NSZ připouští možnost povolení odchylek/výjimek, ale pouze z těch ustanovení, která jsou jako „výjimeková“ v dotčeném předpisu výslovně uvedena. Pro možnost povolení výjimky NSZ požaduje splnění další podmínky, a to že odchylným řešením nesmí být ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví nebo života osob nebo zvířat, životní prostředí, sousední pozemky nebo stavby a musí být dosaženo účelu sledovaného požadavky na výstavbu stanovenými tímto zákonem.

V navazujících ustanoveních NSZ rozpracovává podrobnější požadavky na vymezení pozemků, veřejná prostranství, ulice, požadavky na umístování staveb a odstupy staveb. Díl čtvrtý NSZ se věnuje technickým požadavkům na stavby a podrobněji rozvádí pojem „základní požadavky na stavby“, který definuje § 145 odst. 1. Těmito požadavky se rozumí mechanická odolnost a stabilita, požární bezpečnost, ochrana zdraví, ochrana životního prostředí, bezpečnost při užívání, provozu a údržbě, úspora energie, udržitelné využívání přírodních zdrojů s odkazy na související právní předpisy pro upřesnění a vyjádření dalších podrobností. Při praktickém uplatňování základních požadavků na stavby NSZ požaduje jejich důsledné respektování v procesu navrhování a realizace staveb tak, aby stavba byla vhodná pro určené využití a po celou dobu existence plnila při běžné údržbě a působení běžně předvídatelných vlivů tyto výše citované požadavky.

Základní požadavky na stavby cílí na otázky bezpečnosti, ochrany zdraví, životního prostředí a jsou považovány za konkretizující prvky veřejného zájmu ve vazbě na technickou kvalitu stavby. Je zřejmé, že se jedná o požadavky, které jsou obsahově prakticky stejné jako pojem „základní požadavky“, které obsahuje vyhláška č. 268/2009 Sb. a pražské stavební předpisy a na jejichž základě jsou formulovány současné technické požadavky na vlastnosti staveb. Tyto požadavky byly transponovány do právních předpisů z evropské směrnice Rady 89/106/EHS z 21. 12. 1988 o stavebních výrobcích, která byla nahrazena současně platným nařízením Evropského parlamentu a Rady EU č. 305/2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh. Toto nařízení, stručně označované jako „Nařízení o stavebních výrobcích“, převzalo citované základní požadavky na stavby prakticky ve stejném rozsahu, pouze s drobnými formálními změnami, a navíc doplnilo další základní požadavek pro zajišťování udržitelného využívání přírodních zdrojů.

V případě nově definovaného pojmu „základní požadavky na stavby“ lze také upozornit na ustanovení § 153, které obsahuje požadavky na výrobky pro stavby a shodně se současnou právní úpravou stanoví, že pro stavby mohou být navrženy a použity jen takové výrobky, materiály a konstrukce, jejichž vlastnosti z hlediska způsobilosti stavby pro navržený účel zaručují, že stavba při správném provedení a běžné údržbě po dobu předpokládané existence citované požadavky splní. Na rozdíl od odkazů na národní právní předpisy použitých v § 145 odst. 1 pro základní požadavky na stavby, ustanovení o stavebních výrobcích se odkazuje přímo na Přílohu I shora uvedeného nařízení o stavebních výrobcích a na zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů. Zmíněná příloha obsahuje kompletní výčet základních požadavků na stavby, včetně stručně vysvětlující anotace.

V návaznosti na výčet základních požadavků na stavby podle § 145 odst. 1 NSZ, lze uvést požadavek, který v ustanovení § 148 blíže rozvádí problematiku týkající se ochrany zdraví a životního prostředí. Pro plnění tohoto požadavku musí návrh a provedení stavby zajistit bezpečnost, ochranu zdraví osob nebo zvířat, zajistit vyhovující podmínky pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat a další. Mezi jednotlivá sledovaná hlediska, která citované ustanovení požaduje respektovat, je mj. uvedeno i hledisko tepelné izolačních,

zvukoizolačních nebo světelně technických vlastností. Posledně jmenované hledisko zahrnuje i problematiku řešení proslunění a denního osvětlení obytných místností.

S ohledem na náročnost vyjádření a formulaci textů právních požadavků s technickým obsahem obecně platí zásada rozdělení obsahu technických požadavků mezi právní předpisy a technické normy. Právní předpisy (zákony, nařízení vlády, vyhlášky a další – publikované ve Sbírce zákonů) technické povahy stanoví závazné rámcové požadavky, které se týkají především bezpečnosti staveb, ochrany zdraví osob, úspor energie a ochrany životního prostředí (tj. ochrany veřejných zájmů) a musí být při navrhování a realizaci staveb dodrženy. Nezávazné technické normy rozvádějí podrobným technickým řešením podstatné požadavky obecně závazných právních předpisů. Právní předpisy jsou pak stručnější, získávají na srozumitelnosti a přehlednosti a mají delší dobu platnosti. Předpisem vymezený vztah právního předpisu a technické normy tak doplňuje nekompletní právní požadavky a stává se jeho součástí. Otázce odkazů na normy se mj. podrobně věnoval i Ústavní soud ve svém nálezu z 26. května 2009 a stejně tak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2015 sp. zn. 1 As 162/2014-63. V právních předpisech se vyskytují různé formy odkazů na normy, jedná se zejména o odkazy *vylučné*, *indikativní*, a *všeobecné*. V případě odkazu *vylučného* vzniká povinnost pro povinný subjekt, postupovat podle normy – jedná se tak o závazný požadavek. V případě *indikativního* odkazu je postup podle normy jen jednou z možností splnění právního požadavku. Předpis současně stanoví podmínku o průkazu splnění stejně kvalitní úrovně ochrany veřejných zájmů ve smyslu požadavků stanovených v normě. Obtížně aplikovatelný z hlediska závaznosti je odkaz *všeobecný*. Ten zahrnuje normy, které se k danému předmětu vztahují, aniž by je příslušný předpis určoval individuálně. V tomto případě není zřejmé, zda jsou v daném případě závazné a v jakém rozsahu.

Vrátíme-li se k charakteru požadavků na proslunění, denní osvětlení a přímé větrání obytných místností, je zřejmé, že tato problematika vyžaduje náročné podrobné technické řešení. Proto se již řadu let pro uvedený účel využívá osvědčené řešení prostřednictvím odkazů na normy nebo jejich odpovídající části. Hodnoty kvality vnitřního prostředí jsou na základě nových technických a vědeckých poznatků průběžně aktualizovány v navazujících změnách příslušných částí norem a právní předpisy tak nejsou zatěžovány nutností zpracování dalších novel. S ohledem na dosavadní ověřenou aplikační praxi v oblasti součinnosti právního předpisu s technickým obsahem a technickou normou lze očekávat, že obdobné řešení využije i prováděcí vyhláška Nejvyššího stavebního úřadu k podrobnějšímu provedení technických požadavků na stavby.

V České republice jsou požadavky na proslunění a denní osvětlení stanoveny v závazných právních předpisech už od šedesátých let minulého století, kdy se požaduje alespoň v jedné třetině obytných místností bytu přístup slunečního záření minimálně po dobu 90 minut. Kromě obytných místností je požadováno proslunění pobytových prostor jako jsou denní místnosti mateřských škol, učeben základních a středních škol, zařízení pro ubytování apod.

Požadavky na proslunění vznikaly v době, kdy se realizovala nová výstavba především formou panelové výstavby „na zelené louce“. Dnešní výstavba měst probíhá zcela jiným způsobem. Z důvodu vysoké ceny stavebních pozemků se investoři snaží docílit co nejlepšího využití daného pozemku, je tedy snaha realizovat stavbu co největšího objemu. Rovněž je ze stejného důvodu snaha zastavovat doposud volné stavební pozemky a to např. na doposud volných pozemcích v prostoru stávajících sídlišť, ve vnitroblocích apod. V takovýchto podmínkách je obtížné splnit striktní požadavky závazných právních předpisů na proslunění budov. S tím souvisí stále větší tlak na změnu požadavků na proslunění s odůvodněním, že není prokázán negativní účinek absence slunečního záření. Sluneční záření je však jednou ze složek životního prostředí, která se dlouhodobě podílí na zdravotním stavu uživatelů obytných a pobytových prostor v budovách. Stejně jako např. hlukové zatížení vnímá každý jednotlivec různým způsobem, tak i absenci slunečního záření někteří z nás vnímají negativně a může ve svých důsledcích vést ke zdravotním problémům a různým psychickým poruchám.

I při projednávání nového stavebního zákona se projevila snaha o vypuštění požadavku na proslunění budov. Ve sněmovním tisku 1008/10 ze dne 13. 4. 2021 byla obytná místnost definována tak, že „*má mít zajištěno přímé denní osvětlení a přímé větrání*“, ve sněmovním tisku 1008/12 z 2. 7. 2021 se však tato formulace změnila – „*obytná místnost je část bytu, která splňuje požadavky na bydlení z hlediska velikosti, osvětlení, větrání...*“. V tomto znění byla definice obytné místnosti zakotvena v NSZ. Požadavek na osvětlení obytných místností denním světlem a jejich proslunění, a přímé větrání, tedy NSZ neobsahuje. Pozměňovací návrh byl podle zpráv některých serverů odůvodněn tvrzením, že: „*trvání na požadavku výhradně denního osvětlení znemožňuje nejen novou bytovou výstavbu v klasických uličních profilech center měst, kam byty a bydlení patří, ale i v prolukách, kde dříve byly, a dokonce i prosté rekonstrukce bytů, pokud vyžadují povolení.*“

Tvrzení o nemožnosti dodržení požadavků na denní osvětlení a proslunění při výstavbě bytových domů v prolukách v centrech měst a rekonstrukcích stávajících objektů dle současné právní úpravy je však zavádějící. Stávající prováděcí vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby sice stanoví požadavky na denní osvětlení obytných a pobytových místností a proslunění bytů odkazující na dodržení normových hodnot, nicméně v ustanovení § 2 odst. 1 pamatuje na změny staveb – *Ustanovení této vyhlášky se uplatní též u zařízení, změn dokončených staveb, udržovacích prací, změn v užívání staveb, u dočasných staveb zařízení stavenišť, jakož i u staveb, které jsou kulturními památkami¹⁾ nebo jsou v památkových rezervacích nebo památkových zónách, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevylučují.*

Obdobně i vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území v ust. § 1 odst. 2 stanoví, že *ustanovení třetí a čtvrté části této vyhlášky se použije při rozhodování o nástavbách, stavebních úpravách, změně vlivu stavby na využití území, při vymezování pozemků veřejných prostranství a u zastavěných stavebních pozemků stavbami, které jsou kulturními památkami nebo jsou v památkových rezervacích nebo památkových zónách, se podle vyhlášky postupuje, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické*

důvody nevylučují. Také vyhl. č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, obsahuje ustanovení § 2 odst. 2, dle kterého *Ustanovení této vyhlášky se uplatní též u změn dokončených staveb a změn v užívání staveb, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevylučují.* Ustanovení § 2 odst. 3 se pak týká kulturních památek, u kterých se ustanovení vyhlášky použijí s ohledem na zájmy státní památkové péče.

Stávající právní úprava tedy počítá s tím, že u změn staveb nelze vždy trvat na dodržení všech požadavků stanovených těmito vyhláškami a v případě závažných územně technických nebo stavebně technických důvodů pak je třeba pouze tyto důvody dostatečně rozvést v žádosti o povolení záměru, nikoliv jak je mnohdy prezentováno projednat výjimku z jednotlivých ustanovení. U novostaveb je pak třeba požadavek na denní osvětlení a proslunění dodržet.

Podrobnými požadavky na proslunění a denní osvětlení obytných místností se zabývá ČSN 73 43 01 – Obytné budovy, dle které obytná místnost je část bytu určená k trvalému bydlení a má nejmenší podlahovou plochu 8 m²; pokud byt tvoří jediná místnost, musí mít podlahovou plochu nejméně 16 m² (čl. 3.2.3). Požadavky na proslunění obytných místností upravuje článek 4.3 (změna ČSN Z2 ze září 2009, změna čl. 4.3.2 je nahrazena novou dikcí změnou ČSN Z4 ze srpna 2019). Požadavky na denní osvětlení obytných místností pak upravuje čl. 5.5.5 a 5.5.6.

Normovou hodnotu týkající se požadavku na denní osvětlení při návrhu nové budovy v proluce stávající zástavby lze pak hledat v příloze B normy ČSN 73 0580-1 Denní osvětlení budov – část 1. Základní požadavky, dle které činitel denní osvětlenosti D_w (%) roviny zasklení okna z vnější strany slouží jako kritérium přístupu denního světla k průčelí objektu. Tímto kritériem se hodnotí míra zavinění případného nevyhovujícího stavu denního osvětlení venkovním stíněním a kritérium se použije pro hodnocení stínění stávajících vnitřních prostorů novými stavbami nebo jejich novými částmi. Stínění se pak považuje za vyhovující, jsou-li dodrženy požadované hodnoty činitele denní osvětlenosti D_w (%) roviny zasklení okna z vnější strany podle tabulky B.1., která obsahuje čtyři kategorie posuzovaného prostoru a charakteru lokality, které zohledňují i prostory s trvalým pobytem lidí v souvislé řadové zástavbě v centrech měst a prostory s trvalým pobytem lidí v mimořádně stíněných podmínkách historických center měst, a na tyto prostory se pak uplatňují mírnější požadavky.

ČSN 73 0580-1 Denní osvětlení budov – část 1. Základní požadavky pamatuje také v čl. 4.7.4 na doplňování stávající souvislé zástavby novou výstavbou v prolukách, popř. formou nástaveb a přístaveb, kdy se při posuzování vlivu nové stavby na stínění okolních budov považuje za vyhovující stav stínění, který by byl při úplné souvislé zástavbě (výšková úroveň zástavby, půdorysný rozsah apod.). Toto ustanovení však převzala jako závazný požadavek pouze již zrušená vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze.

Dostatečné denní osvětlení, stejně tak přístup slunce do obydlí, má prokazatelně pozitivní vliv na zdraví člověka (o problematice denního osvětlení dlouhodobě publikuje doc. Ing. Jan Kaňka, Ph.D., k vlivu denního osvětlení a proslunění na lidské zdraví prof. RNDr. Helena Illnerová, DrSc. a další renomovaní odborníci), zajištění přístupu denního osvětlení v obytných a pobytových místnostech je tedy zcela jistě veřejným zájmem.

Přestože lze pochopit snahu na „zahušřování“ zástavby ve velkých městech, nelze zobecňovat a připustit snížení úrovně bydlení i v místech, kde to nemá žádné odůvodnění. Každý stavební záměr je jiný, má jiné podmínky, a je tedy třeba jej posuzovat zcela individuálně. Žádný právní předpis tedy nemůže zohlednit veškeré stavební záměry a v některých odůvodněných případech je pak možné připustit z konkrétního ustanovení výjimky. V každém případě ale snaha o zmírnění požadavků na denní osvětlení, příp. připuštění možnosti sdruženého osvětlení, či vypuštění požadavku na proslunění bytů, je krokem zpět. Stávající právní úprava počítá s tím, že u změn stávajících staveb ne vždy je možné stanovené požadavky splnit. Co se týče denního osvětlení pak ČSN 73 0580-1 Denní osvětlení budov – část 1. Základní požadavky a i již zrušená vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy obsahovala „úlevu“ pro blokovou zástavbu a ČSN 73 0580-1 Denní osvětlení budov – část 1. Základní požadavky v tabulce B.1. připouští mírnější požadavky pro realizace záměrů v souvislé řadové zástavbě v centrech měst a v mimořádně stísněných podmínkách historických center měst. Je tedy možné nastavit požadavek na denní osvětlení tak, aby ve většině případů byl zachován stávající standard a na specifické případy pamatovalo „úlevové“ ustanovení. České technické normy v této oblasti a odkaz na příslušná jejich ustanovení jsou pak garantem ochrany veřejného zdraví.

Požadavek denního osvětlení obytných místností chrání veřejné zdraví. Denní osvětlení zůstává důležitým faktorem ovlivňujícím zdraví uživatelů bytů. Zrušení požadavku na denní osvětlení obytných místností představuje ohrožení veřejného zdraví a dává prostor hromadnému výskytu „nezdravých řešení“. Rozdílné podmínky výstavby jsou na venkově a na okrajích měst a zcela jiné podmínky jsou v historických centrech měst a obcí, jiné podmínky jsou v obytné zástavbě a jiné v průmyslových zónách adaptovaných na bydlení. Nelze tedy stanovit požadavek normy, který by fungoval zcela bez problémů v jakékoli urbanistické situaci. Nelze však ani připustit masové snižování kvality bydlení i tam, kde by v případě platnosti benevolentního předpisu mohla být kvalita prostředí obytných místností zachována.

Státní stavební správa

Poznámky k problematice reformy stavebního práva v ČR

Jiří Kubík

Nový stavební zákon zřizuje státní stavební správu, kterou tvoří orgány uvedené v § 15 odst. 1 nového stavebního zákona. Jde po 20 letech o odklon od modelu výkonu přenesené působnosti územní samosprávy. Státní stavební správu tvoří:

- Nejvyšší stavební úřad
- Specializovaný a odvolací stavební úřad
- Krajské stavební úřady

Prvoinstančními stavebními úřady bude zhruba 300 územních pracovišť 14 krajských stavebních úřadů.

Nejvyšší stavební úřad sice bude vykonávat působnost mu svěřenou v § 21 nového stavebního zákona (NSZ), ale působnost v otázkách územního plánování je jinak ponechána krajským úřadům, úřadům obcí s rozšířenou působností, případně obecním úřadům, které budou stát mimo státní stavební správu. Obcím a krajům jsou tak v zásadě ponechány stávající kompetence v územním plánování s tím, že budou metodicky řízeny namísto Ministerstva pro místní rozvoj nově NSÚ.

Příprava nového stavebního zákona se na úrovni politického projednávání stočila především na souboj o model soustavy stavebních úřadů, jak je nepochybně odborné veřejnosti známo, kdy poněkud překvapivě vyhrál model čisté státní správy pozměňovacím návrhem poslance Kolovratníka. Zde je dobré vnímat souvislosti vzniku smíšeného modelu v době před 20 lety, kdy většina parlamentních stran má silnou základnu v komunální politice a proto byl v roce 2000 prosazen stávající model. Je třeba vzpomenout převládající názory v odborných kruzích té doby, které tento model přijímaly s rozpaky a požadovaly přestřížení výkonu samostatné a přenesené působnosti. Politická vůle ale rozhodla o vzniku modelu, který obsahoval přímý vliv samospráv na výběr vedoucích pracovníků jednotlivých odborů, tedy i vedoucích pracovníků stavebních úřadů. Nelze

nezmínit, že tento model byl prosazen tehdejšími ministrem vnitra Stanislavem Grosse. Již tehdy se předpokládalo, že tento smíšený model může přinášet problémy, které se přirozeně nabízejí.

To, že je nyní vznik samostatné soustavy státní stavební správy vnímán pracovníky stavebních úřadů i dotčených orgánů převážně kontroverzně a stávající systém je vnímán jako lepší varianta, je způsobeno celou řadou hrozeb a rizik, které si odborná veřejnost uvědomuje. Tato rizika lze rozdělit na organizační a odborná. Nelze také nevidět, že služební zákon, přijatý na nátlak orgánů EU, jehož smyslem je depolitizace státní správy, byl finálně modifikován zásahem Miroslava Kalouska do podoby, která popírá základní smysl tohoto právního předpisu, ale existovala na něm politická shoda všech hlavních stran. Ze zpráv Nejvyššího kontrolního úřadu se dozvídáme, že efektivita úřadů v režimu služebního zákona rok od roku klesá. Ilustrativním příkladem kondice státní správy je tvorba nařízení Ministerstvem zdravotnictví v době epidemie covidu-19.

V poslanecké sněmovně byl NSZ schválen především hlasy ANO, SPD a KSČM. Tradiční politické strany se silným zastoupením na komunální úrovni měly alternativní návrh, který sice také zřizoval Nejvyšší stavební úřad, ale ponechával stávající stavební úřady na krajských úřadech a pouze redukoval počet stavebních úřadů zhruba na 300. Tedy panovala všeobecná politická shoda nad potřebou redukce počtu stavebních úřadů, kdy z dostupných dat a zkušeností bylo zřejmé, že na zejména malých stavebních úřadech o 1–2 pracovnících dochází k výkonu státní správy na velmi nízké úrovni. Zcela jistě však státní stavební správa nemůže být chápána jako projev dlouhodobého politického konsenzu na modelu státní stavební správy, což do budoucna přináší nejistotu vývoje.

Nejvyšší stavební úřad

Nejvyšší stavební úřad (§ 16) bude ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu, územního plánování a vyvlastnění. V jeho čele bude stát předseda, kterého do funkce jmenuje vláda. Zde je třeba podotknout, že bylo zvažováno několik variant a již na počátku byla vybrána varianta akcentující co nejvíce nezávislost NSÚ. Předsedu bude jmenovat a odvolávat přímo vláda a nikoliv ministr, jak bylo původně navrhováno. Vyhrála dále varianta, že sídlo nebude v Praze po vzoru z justice, fyzická vzdálenost má posílit jeho nezávislost. To, že NSÚ bude nakonec umístěn v Ostravě, lze považovat bohužel za exces, který vyplynul z následných politických jednání při prosazování státní stavební správy. Problém je to zejména s ohledem na personální obsazení tohoto ústředního orgánu státní správy, který nakonec bude pravděpodobně řešen poněkud krkolomně zřízením detašovaného pracoviště v Praze.

Nový stavební zákon v § 32 odst. 2 vymezuje působnost Nejvyššího stavebního úřadu. NSÚ bude především nadřízeným orgánem specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, bude řídit celou státní stavební správu, kontrolovat, koordinovat a metodicky vést.

Specializovaný a odvolací stavební úřad

Specializovaný a odvolací stavební úřad (§ 17) bude působit jako stavební úřad ve věcech vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 nového stavebního zákona (stavby dálnic, stavby drah, letecké stavby, stavby vodních nádrží, energetické stavby apod.). Zároveň bude tento stavební úřad nadřízeným správním orgánem krajských stavebních úřadů a zároveň bude orgánem odvolacím. Dále bude vykonávat kontrolu ve věcech stavebního řádu. Specializovaný a odvolací stavební úřad bude správní úřad s celostátní působností se sídlem v Praze. U specializovaného a odvolacího stavebního úřadu bude možno v budoucnu provést územní dislokaci jeho pracovišť dle potřeby vyhláškou.

Lze předpokládat, že z hlediska běžné rozhodovací praxe bude tento stavební úřad shromažďovat informace o rozhodovací činnosti krajských stavebních úřadů a pokud tvůrcem metodiky má být ze zákona Nejvyšší stavební úřad, bude nutná spolupráce těchto dvou stavebních úřadů. Lze tak předpokládat, pokud má být NSÚ adekvátně personálně obsazen tak, aby mohl reálně plnit své metodické úkoly, vznikne detašované pracoviště NSÚ v Praze.

Krajské stavební úřady

V souladu s § 18 odst. 2 NSZ vznikne 14 krajských stavebních úřadů, které budou mít sídlo v krajských městech a jejich územní působnost se bude vztahovat na území vyššího územního samosprávného celku, tj. kraje. Název tohoto kraje pak bude zároveň součástí názvu krajského stavebního úřadu.

Krajské stavební úřady budou základní výkonnou složku celé státní stavební správy. Vzhledem k tomu, že agenda stavební správy s ohledem na svou aktuální dislokaci, četnost, časovou i odbornou náročnost klade poměrně vysoké nároky na hustotu „sítě“ stavebních úřadů, je možné v budoucnu vnitřním organizačním opatřením krajského úřadu provést dislokaci územních pracovišť krajských stavebních úřadů.

Každý krajský stavební úřad bude mít své územní pracoviště (předpokládá se zejména v obcích s rozšířenou působností), které stanoví Nejvyšší stavební úřad vyhláškou. Nejvyšší stavební úřad bude při stanovení územních pracovišť přihlížet k počtu obyvatel správního obvodu územního pracoviště a k jejich dopravní dostupnosti.

§ 332 odst. 1 NSZ stanoví, že v první vyhlášce o stanovení územních pracovišť stanoví Nejvyšší stavební úřad územní pracoviště krajských stavebních úřadů tak, aby se územní pracoviště krajských stavebních úřadů nacházela v sídle obecních úřadů, které vykonávaly ke dni 31. prosince 2020 působnost stavebního úřadu, a zároveň splňují alespoň jednu z těchto podmínek:

- počet obyvatel správního obvodu stavebního úřadu byl ke dni 31. prosince 2020 vyšší než 10 000,

- počet pracovních míst, na nichž je vykonávána správní činnost při rozhodování na úseku stavebního řádu, byl ke dni 31. prosince 2019 nejméně 4, nebo
- obecní úřad vykonal za rok 2019 více než 236 úkonů podle stávajícího stavebního zákona z roku 2006.

Zároveň bude zapotřebí, aby v žádném správním obvodu územního pracoviště krajského stavebního úřadu nečinila vzdálenost z kterékoliv obce do obce, jež je sídlem územního pracoviště krajského stavebního úřadu, více než 35 kilometrů. Pokud by tato podmínka nebyla splněna, zřídí se v dotčeném území nové územní pracoviště krajského stavebního úřadu, aniž by v daném případě musela být splněna alespoň jedna z výše uvedených podmínek pod písm. a)–c).

Personální vybavení státní stavební správy

Předpokládá se, že nová státní stavební správa bude personálně obsazena stávajícími pracovníky stavebních úřadů či dotčených orgánů. Přejedání úředníků je řešen v § 312 nového stavebního zákona. Smyslem tohoto článku není podrobně rozebírat formální atributy převodu.

Na otázku personálního obsazení státní stavební správy je podle mého názoru třeba nahlížet v souvislostech. Zapomíná se na skutečnost, že po vzniku správního soudnictví v roce 2003 a vůbec po postupné proměně našeho právního řádu, se novým zvýšeným odborným požadavkům fakticky nepřizpůsobilo personální obsazení stavebních úřadů. Typickým úředníkem stavebního úřadu je středoškolsky vzdělaný stavař. Takoví lidé přirozeně nejsou schopni vést správní řízení a odůvodňovat svá rozhodnutí na úrovni obhajitelné ve správním soudnictví. Z dostupných dat je známo, že v odvolacích řízeních je rušeno přes 50 procent rozhodnutí. V rámci soudních přezkumů je zhruba rušeno 60 procent rozhodnutí. To je poměrně tristní stav, který nezvrátí pouhé zavedení apelace a zjednodušení stavebních postupů. Myslet si, že kvalita rozhodování vzroste bez posílení úředního aparátu, není reálné.

Nelze rovněž ignorovat reálnou situaci na trhu práce, jako se tomu stalo v roce 2018, kdy prakticky nebylo možné získat nové pracovníky orgánů územního plánování a na mnoha místech docházelo ke kolapsu systému. Z tohoto kolapsu je třeba se poučit. I přes probíhající covidovou krizi a její dopady, je stále aktuálně nedostatek vhodných pracovníků na trhu práce.

Domnívám se, že součástí reformy musí být vytvoření podmínek pro vstup nových lidí do systému. Každé z 300 prvoinstančních územních pracovišť by mělo mít jednoho právně vzdělaného úředníka. Dále dojde ke dramatickému nárůstu agendy a náročnosti agendy na krajských ředitelstvích s ohledem na zavedení apelačního principu do odvolacího řízení, ty by měly být rovněž zásadně personálně posíleny. Samostatnou kapitolou je pak již zmiňované složitě personální obsazení NSÚ v Ostravě.

„Nová agenda“ odstraňování staveb, správního trestání a výkonů rozhodnutí

Nová úprava řízení o nařízení odstranění stavby (§ 250 a násl.) umožňuje stavbu do-
datečně povolit pouze tehdy, pokud byl stavebník v dobré víře, stavba nevyžaduje povole-
ní výjimky z obecných požadavků na výstavbu a stavebník uhradil pokutu za přešupek,
byla-li uložena. Z takto nastavených mantinelů je zjevné, že 99 procent černých staveb
bude směřovat k odstranění. Jde o nejpřísnější přístup k černým stavebníkům od roku
1977 a je otázkou, zda jde o přístup v našich podmínkách dlouhodobě společensky udr-
žitelný. V transparentním elektronickém systému bude jen obtížně obhajitelné nezahájit
řízení o přestupku, které se z moci úřední při zjištění porušení zákona zahájit má. I tato
skutečnost přispěje k nárůstu agendy přestupků. Stávající úředníci nesplňují kvalifikační
požadavky na projednávání přestupků a reálně je neumí úřadovat v dostatečné kvalitě.
S tím nepochybně dále souvisí vlastní výkon rozhodnutí. Domnívám se, že se v podstatě
jedná o vznik nové agendy, kterou stávající úřední aparát objektivně úřaduje problema-
ticky. Předpokládám, že aby stát zajistil výkon těchto agend, bude muset najmout zcela
nové pracovníky. Problematika nečinnosti stavebních úřadů při odstraňování staveb a při
výkonu těchto rozhodnutí byla opakovaně kritizována veřejným ochráncem práv.

Úbytek agendy je mýtus

Řízení o povolení záměru (§ 182 a násl.) je v podstatě analogické dnešnímu společné-
mu řízení, kterým se úřaduje drtivá většina řízení. Hojně využívané jsou územní souhlasy
a ohlášení, které nově nahradí zrychlené řízení (§ 212). Nová procesní úprava je nepo-
chybně jedním z pozitiv nové úpravy, zejména s ohledem na zjednodušení a přehlednost
povolovacích procesů. Dochází k redukci obrovského množství různých povolovacích
procesů, ale zcela jistě nepůjde o redukci počtu vyřizovaných žádostí. V podstatě dochází
pouze ke změně formy povolování staveb. Obsahově a náročností jde o obdobné postupy.
Řízení o povolení záměru klade na úředníka stejné nároky jako dnešní společné řízení.

Potenciální organizační problémy při vzniku nové soustavy

Realizace takto obrovské reformy, při které se vytvoří poměrně složitá organizační
struktura na území celého státu a transformace se může týkat až 13 000 pracovníků, je
samo o sobě složitým úkolem, který má být úspěšně vyřešen do 1. 7. 2023, což je pro celou
řadu úkolů příliš krátká lhůta. Cílem článku není destruktivní kritika, ale autor článku
vnímá některé aspekty reformy jako riskantní. Tyto aspekty by měly být věcně diskutová-
ny, abychom se obloukem nevrátili do situace, která nastala po 1. 1. 2018.

- 1) Vzhledem k tomu, že NSZ byl schválen proti vůli tradičních politických stran se silnou
základnou na komunální úrovni, není zřejmé, které obce a kraje budou ochotné po-
skytnout své prostory a materiální zázemí. S tím souvisí i prostory pro archivy staveb-
ních úřadů. Tyto otázky byly v průběhu přípravy zákona mnohokrát živě diskutovány,
ale reálný výsledek těchto diskusí není veřejně znám.

- 2) Dále zde je otázka personální u stávajících stavebních úřadů. Veřejné vyhlášení, že nová soustava si ponechá 60 procent stávajících úředníků způsobila, že v našem správním obvodu odešlo či odchází 10 procent zpravidla kvalifikovaných lidí, kteří si nejsou jisti svojí budoucností v nové soustavě. Celá řada pracovníků odchod zvažuje. Nahrazení těchto zkušených pracovníků je obtížné.
- 3) Nová soustava bude potřebovat nové právně vzdělané pracovníky zejména na odvolacích orgánech, ale také při zajištění výkonu agendy odstraňování nelegálních staveb.
- 4) Nelze opomíjet, že u dotčených orgánů a speciálních stavebních úřadů je ochota přejít do nové soustavy ještě menší. Mohou vznikat problémy s odborným zajištěním těchto specializovaných agend. Agendy dotčených orgánů budou částečně zůstat na obcích, tedy prostor pro ponechání stávajících pracovníků zde bude větší oproti stavebním úřadům, jejichž pracovníci mají jako jedinou alternativu odchod ze stavebního úřadu.
- 5) Nejpozději k 1. 7. 2023 zákon předpokládá spuštění funkčních informačních systémů veřejné správy (§ 267). Informačními systémy veřejné správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu jsou a) portál stavebníka, b) národní geoportál územního plánování, c) evidence stavebních postupů, d) evidence elektronických dokumentací, e) informační systém identifikačního čísla stavby a f) informační systém stavebního řízení. Tento úkol působí z pohledu celé řady IT specialistů prostě příliš ambiciózně.
- 6) Externím problémem nové soustavy, ale zcela jistě ne nedůležitým, je otázka soudních přezkumů ve správním soudnictví. Mezinárodní srovnání ukazují, že výrazně zaostáváme v rychlosti projednávání, jak uvádí ministryně spravedlnosti ve svých zprávách o stavu justice. Již dnes jsou kupříkladu v našem kraji žaloby projednávány zhruba 1,5 roku a lze se za takové situace legitimně ptát, zda je ústavní právo na soudní ochranu reálně naplňováno. Nový stavební zákon správní soudnictví nepochybně zatíží ještě více a s předstihem je třeba řešit, kdo tyto kauzy bude ve správním soudnictví projednávat.

V mezičasech stavebního zákona

Josef Staša

I.

Řečeno s klasikem: „Tak nám přijali stavební zákon.“ Ve vědomí značné části odborné stavebněprávní veřejnosti vyznívá v současnosti tato věta rezignovaně, jako jakýsi povzdech nad tím, že její gró stálo (dále než) tak trochu stranou dění kolem jeho vzniku.

Dlužno totiž konstatovat absenci zevrubné odborné diskuse založené na solidní analýze stavu jak samotné materie platného veřejného stavebního práva, tak prostředí, v němž je realizováno, a na takovou analýzu navazující formulaci různých alternativ řešení vytipovaných problémů doprovobenou hodnocením jednotlivých alternativ.

Při střízlivém pohledu na věc by nemělo být sporu o tom, že se návrh stavebního zákona rodil příliš rychle a (některé jeho partie) stylem „ode zdi ke zdi“. Změn se zdá být přinejmenším příliš mnoho najednou. Spolehlivější představa o jejich možných dopadech tak vlastně ani nemůže existovat.

Po prozatím orientačním seznámení se s textem nového stavebního zákona¹⁾ lze konstatovat, že první dojem „z výsledku“ (obsahu) je lepší než dojem „z průběhu“ (nestandardního začátku a přílišné politizace většiny etap procesu přípravy a projednávání návrhu). „Uhlazení“ návrhu do podoby obsahově a systematicky vyváženého textu bylo v průběhu legislativního procesu nemožné (díky požadovanému tempu prací) a snahy o jeho „uhlazování“ byly do značné míry paralyzovány (měnicími se či dalšími požadavky na změny jeho obsahu, uplatňovanými „za chodu“). Stupňující se výbušnost předlohy ilustrovala ve druhém člení předlohy v Poslanecké sněmovně zcela ojedinělá konkurence komplexních pozměňovacích návrhů.²⁾ Dobrým signálem rozhodně není, že tak významný zákon byl přijat přesto, že jeho návrh, s nímž Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas jen těsnou většinou hlasů, byl poté jednomyslně zamítnut Senátem.

II.

Dosti však o dojmech. Stojí za pokus podívat se „věčně“ na to, zda a jak nová právní úprava přispěla k odstranění nedostatků, které byly z pozice teorie správního práva vytýkány úpravě dosud platné.³⁾ Lze tak učinit s výhradou, že jde o první (prozatím spíše jen orientační) náhled na čerstvou (dosud nezažitou) materii, a s omluvou za z toho vyplývající případné nepřesnosti.

1) Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon; dále jen „StavZ(2021)“.

2) Šlo o komplexní pozměňovací návrh přijatý Hospodářským výborem (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 1008/7, VIII. volební období) a o komplexní pozměňovací návrhy předložené poslanci (pozměňovací návrh č. 7626 a pozměňovací návrh č. 8021, s jehož původní verzí se ztotožnily oponentní zprávy ke zmíněnému usnesení hospodářského výboru = tisky č. 1008/6, 1008/8 a 1008/9). Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 1008/10. Vše srov. s „výchozím“ textem (tisk č. 1008/0).

3) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; dále jen „StavZ(2006)“.

- Někdejší kritické zmínky⁴⁾ stávající právní úpravy (z r. 2018) byly zaměřeny na⁵⁾
- úskalí výchozího a odvozeného pojmového aparátu,
 - absenci jádra hmotněprávní zákonné úpravy,
 - nepřehlednost zákonné úpravy,
 - přesprávní kazuistický základ diferenciací právních režimů,
 - nedostatečnou propracovanost zjednodušujících a zrychlených postupů,
 - konfušní konstrukci dozorčích institutů,
 - problematickou distribuci působnosti veřejné správy.

Jak se tedy jeví ony výtky ve světle nové právní úpravy?

Pojmovému aparátu je v nové právní úpravě věnováno více pozornosti. Propracovanější je systematika ustanovení vymezujících pojmy.⁶⁾ Odstraněny byly některé systematické chyby.⁷⁾ Okruh vymezených pojmů je rozšířen.⁸⁾ Kromě toho se některá dosud „režimová“ ustanovení stávají ustanoveními „pojmoslovními“.⁹⁾ Možná ale, že by několik pojmů bylo možné po zevrubnější diskusi vymezit ještě lépe či přesněji. Příkladem lze zmínit rozhraničení mezi „nástavbou“ a „stavbou na stavbě“ (u rozhraničení „přístavby“ a „stavby vedle stavby“ je patrný alespoň pokus o zpřesnění prvního uvedeného pojmu).¹⁰⁾ Otázkou je, zda vymezení „souboru staveb“ bude postačovat potřebám uplatňování veřejného zájmu.¹¹⁾ Pokrok nedoznala úprava, podle níž se stavbou rozumí „podle okolností“ i „část stavby“.¹²⁾ Problematické je „spojovat“ změnu dokončené stavby se změnou v užívání stavby.¹³⁾ Zákon nevymezuje (nově používané) pojmy „součást ... stavby“ a „příslušenství ... stavby“.¹⁴⁾ Výhrady lze mít (kvůli přívlastku „technické“) k pojmu „zařízení“.¹⁵⁾

Chronickým neduhem stávajícího stavebního zákona byl nedostatek hmotněprávní úpravy.¹⁶⁾ Nový zákon má v tomto ohledu daleko širší záběr. Diskutovat lze o hodnocení

-
- 4) Doktrinální pohled na věc nemusí odpovídat pořadí závažnosti problémů, které pociťuje praxe.
 - 5) Blíže viz STAŠA, J. Nad stavem českého stavebního práva. In: RAJCHL, J., STAŠA, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 8 až 21. Tato stať vychází ze stavu po účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
 - 6) Srov. § 2 a 3 StavZ(2006) a § 4 až 14 StavZ(2021).
 - 7) Nesystematické zavedení pojmu v dalším textu zákona [srov. § 133 odst. 4 a § 134 odst. 2 StavZ(2006) a § 14 písm. f) StavZ(2021)], zapletení pravidla do definice [srov. § 2 odst. 2 písm. d) StavZ(2006) a § 14 písm. g) a § 165 odst. 1 StavZ(2021)], anachronismus [srov. § 3 odst. 4 StavZ(2006) a § 6 odst. 3 StavZ(2021)].
 - 8) Zčásti to ovšem souvisí se vstřebáním materie dosavadních prováděcích právních předpisů.
 - 9) Srov. § 103 a 104 StavZ(2006) a přílohy č. 1 a 2 StavZ(2021).
 - 10) Viz § 6 odst. 1 písm. b) StavZ(2021).
 - 11) To je zvláště citlivé ve vztahu k zahájení stavby.
 - 12) Viz § 5 odst. 5 StavZ(2021).
 - 13) Viz § 6 odst. 2 StavZ(2021).
 - 14) Příloha č. 1 odst. 1 písm. b) a příloha č. 2 odst. 2 písm. a) StavZ(2021).
 - 15) Viz § 7 StavZ(2021).
 - 16) Arg. § 2 odst. 2 písm. e) a § 169 StavZ(2006). Prosazení hmotněprávní úpravy do zákona nebylo v minulosti jednoduché. Svědčí o tom příběh ustanovení § 18 odst. 5 StavZ(2006); toto sympatické a progresivní ustanovení vyvolalo svého času neadekvátní pnutí a vedlo k přijetí a prodlu-

míry její obecnosti. Týká se to zejména požadavků na výstavbu (= na vymezení pozemků, na umístování staveb, na stavby).¹⁷⁾ Hodnotu počinu spočívajícího v doplnění jejich zákonné úpravy snižuje problematické ustanovení o „neuplatnění“ požadavků na výstavbu.¹⁸⁾ Povolování výjimek z požadavků na výstavbu je v zásadě v intencích stávající úpravy.¹⁹⁾ Zákonné požadavky mají být konkretizovány podzákonnou právní úpravou. Prováděcí předpisy ke stavebnímu zákonu mají stanovit „podrobné požadavky“.²⁰⁾ Ve vztahu speciality k celostátním prováděcím předpisům mají být územně partikulární prováděcí předpisy v Praze, Brně a Ostravě; tento vztah však není vymezen šťastně (dikce, podle níž se celostátní předpis použije, nestanoví-li lokální předpis jinak, může být chápána různě).²¹⁾ Jakoby mimochodem (v jednom z kompetenčních ustanovení) se zákon zmiňuje o závazných českých technických normách nebo jejich částech obsahujících podrobnější technické požadavky na stavby, které mají být určenými normami ve stavebnictví.²²⁾ O tom, že technické požadavky na stavby představují ožehavou problematiku, svědčí i jednotlivost týkající se obytné místnosti, která (hodnoceno s odstupem snad zřejmě zbytečně) zdramatizovala parlamentní diskusi o návrhu zákona.²³⁾ Bez ohledu na tuto epizodu je nicméně zřejmé, že bude zapotřebí vyjasnit vztah závazných technických norem k technickým požadavkům na stavby stanoveným prováděcími právními předpisy.²⁴⁾

žování účinnosti dnes již neplatného „dočasně změkčujícího“ § 188a. Problematické rozvolnění lze doložit na osudu (nynějšího) § 55 odst. 4. V nové právní úpravě lze uvítat doplnění ustanovení o zrušení územně plánovací dokumentace schvalujícím orgánem [§ 113 StavZ(2021)]. Možno ocenit i ustanovení o předpokladech povolování záměrů v nezastavěném území (§ 122 téhož).

17) Viz § 137 až 152 StavZ(2021).

18) Viz § 137 odst. 4 StavZ(2021). Toto ustanovení je výsledkem pozměňovacího návrhu. „Nepoužití“ je sice podmíněno obecnou hypotézou „nekonfliktnosti“, nicméně obava z nadužívání tohoto ustanovení je jistě důvodná. Bizarnost ve vztahu k institutu povolování výjimek netřeba zvlášť zdůrazňovat.

19) Srov. § 169 odst. 2 StavZ(2006) a § 138 odst. 1 StavZ(2021). Modifikující je § 138 odst. 2 StavZ(2021), které předpokládá stanovení výjimek v regulačním plánu nebo v územním plánu s prvky regulačního plánu.

20) Viz § 152 StavZ(2021).

21) Viz § 152 odst. 2 a 3 a § 333 odst. 2 StavZ(2021).

22) Řešení je v podstatě jistě příhodné. Explicitní hmotněprávní ustanovení o závaznosti (některých) technických norem však chybí. Jde o právní konstrukci určených norem nad rámec § 4a zákona o technických požadavcích na výrobky. V jiné souvislosti předpokládal závaznost určených technických norem (v podobě „určených stavebních norem“ coby závazných technických specifikací pro posouzení stálosti vlastností stavebních výrobků) neprojednaný vládní návrh zákona o stavebních výrobcích (tisk Poslanecké sněmovny č. 1130, VIII. volební období).

23) Ve vládním návrhu zákona bylo jedním z atributů obytné místnosti „přímé denní osvětlení“. Přijetím pozměňovacího návrhu byl tento atribut nahrazen požadavkem „splnění požadavků na bydlení z hlediska ... osvětlení“ [§ 13 písm. l) StavZ(2021)]. Tato změna ovšem sama o sobě nemůže znamenat zhoršení standardu bydlení podle dosud platné právní úpravy. K tomu srov. § 11 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších ustanovení, odkazující na zajištění denního osvětlení „v souladu s normovými hodnotami“.

24) S tím, že požadavek závazné technické normy nesmí vyloučit (ani celostátní, ani územně partikulární) prováděcí právní předpis.

Nemělo by být překvapením, že novější zákonná úprava je ve srovnání se starší, několikrát novelizovanou, úpravou přehlednější.²⁵⁾ V nejobecnější rovině může být otázkou vhodnost sledu části o územním plánování a části o hmotném stavebním právu nebo opodstatněnost samostatné části o vyvlastnění.²⁶⁾ Přehlednější je nepochybně partie o nástrojích územního plánování.²⁷⁾ Přehlednosti úpravy povolovacího řízení neprospívá zejména menší kompatibilita se správním řádem.²⁸⁾ Tradiční slabinou ve věcech stavebního řádu zůstala (v něčem snad ještě nepřehlednější) úprava reakce na důsledky protiprávního jednání a na jiné protiprávní stavy, resp. její mix s různými dozorčími instituty (prostředky reakce upravené v kontextu správního dozoru označeného jako „stavební kontrola“ mohou, ale nemusí navazovat na výkon dozoru).²⁹⁾ Přehlednost úpravy snižuje i snaha řešit některé další nežádoucí stavy.³⁰⁾ Z jednotlivých institutů lze jako jistou nepřehlednost zmínit „dvojakost“ (a subsidiaritu) ochranného pásma.³¹⁾ K výraznějšímu znepréhlednění veřejného stavebního práva došlo mimo vlastní text stavebního zákona díky rozdrobení právní úpravy činnosti stavebních úřadů, které se paradoxně stalo rubem integrace jejich působnosti, když ustanovení věnovaná stavebním úřadům prosákla do řady zákonů, nebo v nich alespoň zbytněla.³²⁾ Dlužno snad ještě zmínit, že nebylo využito možnosti začlenit do stavebního zákona zvláštnosti úpravy liniových staveb.³³⁾

-
- 25) Přehlednost dosavadního stavebního zákona utrpěla ránu např. novelou z r. 2017 vložení řady ustanovení o společném územním a stavebním řízení. Nešlo ovšem ani o jediný, ani o první problém.
- 26) Viz části třetí, čtvrtou a pátou StavZ(2021).
- 27) Viz § 61 až 136 StavZ(2021).
- 28) V textu StavZ(2021) srov. použití termínu „součást žádosti“ (návěti § 184 odst. 2), stavění lhůty pro vydání rozhodnutí bez přerušení řízení (§ 184 odst. 4), odložení žádosti (§ 185 odst. 3), institut vyjádření stavebníka (§ 194) nebo přerušení běhu a nový běh lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 196 odst. 5). Z jiných „nepřehledností“ možno zmínit začlenění ustanovení o závěrech zjišťovacího řízení (§ 186) mezi obecná ustanovení o řízení.
- 29) Podrobnější pozornost zasluhují v této souvislosti v textu StavZ(2021) zejména vztahy mezi § 250 až 253 (odstranění stavby z moci úřední), § 294 (zakazující opatření), § 295 a 295 (opatření k nápravě), popřípadě též § 297 (opatření na sousedním pozemku nebo stavbě, jde-li o opatření z moci úřední; nesystémové je zde rovněž začlenění jinak správné úpravy o opatřeních na žádost do části deváté). K dozorčím institutům viz níže.
- 30) Takovým stavem je zejména přílišná rozestavěnost. K tomu srov. větu druhou § 198 odst. 1 StavZ(2021), vloženou pozměňovacím návrhem. Obecně vzato je jistě chvályhodné usilovat o snižování rozestavěnosti; zmíněné ustanovení však nebude, přinejmenším (ale asi nejen) z důvodu nedotaženosti, tím pravých ořečovým.
- 31) Viz § 216 až 220 StavZ(2021). Nesporným pokrokem ale je, izolovaně vzato, forma opatření obecné povahy.
- 32) Novely provedené zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona; dále jen „ZměnZ“. Špičkou ledovce jsou § 30a zákona o státní památkové péči, § 76 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 17c zákona o ochraně zemědělského a půdního fondu, § 48b lesního zákona, § 82 zákona o ochraně veřejného zdraví, § 22a a 22b zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, § 107a vodního zákona a § 28a zákona o vodovodech a kanalizacích.
- 33) Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Kazuistické vymezení se v podstatě týká drobných staveb a jednoduchých staveb.³⁴⁾ Problém čísel („proč právě ono, a ne jiné“) zůstává. Jeho konfliktnost je ve srovnání se stávající úpravou nižší (režim záměru je odvislý pouze od drobných staveb, nikoli od jednoduchých staveb).³⁵⁾

Nový stavební zákon až na výjimky nahradil dvojí (dvoufázový) postup úřední aprobace umístění a provedení záměru postupem jediným.³⁶⁾ Již proto odpadla potřeba formulace některých zjednodušujících/zrychlujících postupů. Tzv. zrychlené řízení skýtá vyšší míru jistoty než postup, jehož výsledkem je vydání některého z dnešních souhlasů; požadavek konsenzuálního prostředí i ve vztahu ke zrychlenému řízení připomíná otázku porovnávání výhod/nevýhod jednostranné zjednodušené regulace s výhodami/nevýhodami mechanismu veřejnoprávní smlouvy; je ale pravdou, že obsah, který by mohla přinést „šťavnatější“ veřejnoprávní smlouva nahrazující povolení záměru, může zřejmě v podobě závazku stavebníka zahrnovat plánovací smlouva.³⁷⁾ Lze rovněž diskutovat o tom, zda k diferenciaci povolování mohlo/mělo být využito vymezení jednoduchých staveb.³⁸⁾ Role autorizovaného inspektora se zdá být konečně optimalizována.³⁹⁾ Na úseku územního plánování je (ve srovnání s dosavadní úpravou trochu „zobecněným“) zjednodušujícím postupem souběžné pořizování územně plánovací dokumentace.⁴⁰⁾

Dozorčí instituty jsou v novém zákoně upraveny jinak, avšak ze značné části nikoli lépe. Za konfuzní lze označit úpravu kontrolní prohlídky a stavební kontroly.⁴¹⁾ Ve srovnání s dosavadní úpravou jsou možnosti provádět kontrolní prohlídku limitovány předchozím rozhodnutím stavebního úřadu.⁴²⁾ Nemůže-li ale stavební úřad provést kontrolní prohlídku, může provést stavební kontrolu; kromě toho, že v druhém případě se postupuje podle kontrolního řádu, zatímco v prvním případě nikoli, nedává rozlišení smysl (kontrolní prohlídka je jinak pouze předem avizovaná stavební kontrola). S kontrolní prohlídkou nemá prakticky nic společného

34) Viz § 5 odst. 2 písm. a) a b) a přílohy č. 1 a 2 StavZ(2021).

35) Viz § 171 StavZ(2021). Není od věci položit otázku, zda by v určitých případech nemělo být možné zpřísnit volný režim v rámci diskréční pravomoci stavebního úřadu. Za předpokladu zvýšení odbornosti aparátu a při existenci právních kontrol by snad nebylo čeho se v souvislosti s takovým posílením volnosti rozhodování obávat.

36) Srov. díly 4 a 5 hlavy III části třetí a část čtvrtou StavZ(2006) na straně jedné a část šestou StavZ(2021) na straně druhé. Je otázkou, zda neměla být („recipročně“ jako v dosavadní úpravě) ponechána možnost volby (zda žádat o jedno povolení, nebo nejprve pouze o povolení umístění záměr); jedno řízení nemusí být z pohledu nositele záměru (stavebníka) vždy „jednodušší“. Zmíněné výjimky představuje jednak rámcové povolení [§ 221 až 223 StavZ(2021)], jehož obsah je však daleko obecnější než obsah dnešního územního rozhodnutí, jednak „ochuzení“ obsahu povolení záměru o to, co vyplývá z řešení regulačního plánu [k jeho obsahu viz § 85 StavZ(2021), k obsahu povolení viz zejména § 197 odst. 1 a § 211 téhož; vazba mezi povolením a regulačním plánem není explicitně vyjádřena].

37) Viz § 131 odst. 3 StavZ(2021).

38) Takové využití by ovšem znamenalo zvýšení konfliktnosti jejich kazuistického vymezení.

39) Viz § 276 StavZ(2021).

40) Viz § 115 StavZ(2021). Srov. s § 8 odst. 2, § 35 odst. 6 a § 70 StavZ(2006).

41) Srov. § 227 s § 292 StavZ(2021).

42) Viz § 227 odst. 1 StavZ(2021). Ojedinelou změnu k lepšímu přineslo vypuštění institutu plánu kontrolních prohlídek.

závěrečná kontrolní prohlídka (její účel je jiný).⁴³⁾ Další dozorčí instituty jsou označeny rovněž jako „kontrola“ (ve věcech územního plánování, ve vztahu k územním samosprávným celkům rozdělená na kontrolu přenesené působnosti a kontrolu samostatné působnosti; vůči stavebním úřadům; vůči vydávání územně partikulárních prováděcích předpisů).⁴⁴⁾ Zvláště je upravena dozorčí působnost vůči autorizovaným inspektorům a v souvislosti s agendou autorizovaných inspektorů i vůči profesním komorám.⁴⁵⁾ Ve srovnání s institutem státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu obsaženého v dosavadní úpravě jde v případě dozorčích vztahů v rámci veřejné správy o úpravu systematicky propracovanější.

Největší rozruch zejména v závěrečné fázi legislativního procesu vyvolala problematika organizace a působnosti veřejné správy. Ve věcech územního plánování se prostřednictvím (nakonec nepřijatého) pozměňovacího návrhu objevila představa pořizování územně plánovací dokumentace v samostatné působnosti územních samosprávných celků.⁴⁶⁾ Ve věcech stavebního řádu naproti tomu na základě přijatého pozměňovacího návrhu k závažné změně spočívající v eliminaci nepřímé státní správy (delegované na orgány územních samosprávných celků) došlo.⁴⁷⁾ Způsob, jakým bylo dosaženo redukce stavebních úřadů, rozhodně nemůže skýtat záruku stabilního institucionálního prostředí, které je jedním z předpokladů efektivní realizace právní úpravy. Vzhledem k charakteru práva na samosprávu je zřejmě za hranou ústavnosti možnost územního samosprávného celku smluvně omezit výkon své samostatné působnosti.⁴⁸⁾

43) Viz § 234 StavZ(2021).

44) Viz § 287 až 210 a § 298 až 300 StavZ(2021). Stavební zákon pracuje s odkazy na obecní zřízení, zákon o hlavním městě Praze a krajské zřízení.

45) Viz § 286 StavZ(2021). K působnosti profesních komor viz § 285 téhož.

46) O hybridní povaze této agendy se diskutovalo již před třiceti lety. K některým úvahám o této problematice viz STAŠA, J. Na hraně dekoncentrace a decentralizace. In: GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2020, s. 202 až 216. A ještě na okraj: Naštěstí se v průběhu legislativního procesu podařilo potlačit anachronismus spočívající (po patnácti letech) v návratu ke stavu, kdy byla územně plánovací dokumentaci propůjčena forma právního předpisu. To však jistě nevyklučuje budoucí diskusi o možnosti lokální právní úpravy obecných pravidel uspořádání předmětného území (stojící mimo územně plánovací dokumentaci). Ve StavZ(2021) viz § 19 až 29.

47) Viz § 30 až 35 StavZ(2021). Vládní návrh stavebního zákona počítal s obecnými stavebními úřady, jejichž funkci měly plnit obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Modelově může být výlučnost státní stavební správy dobrým řešením, lepším než stávající. Jde ale o zásadní změnu, která bere jednu z nejvýznamnějších agend přenesené působnosti obcím s rozšířenou působností a významnou agendu přenesené působnosti krajům. Takovou změnu bylo třeba daleko lépe promyslet/předjednat a je krajně nevhodné prosazovat ji až v parlamentní fázi legislativního procesu či ji v této fázi prosazovat znovu (poté, co řešení v jeho dosavadním průběhu neuspělo). Argument týkající se odstranění, resp. snížení rizika tzv. systémové podjatosti má omezenou hodnotu, když nekriticky podřizuje řešení v zákoně ne zcela bezproblémové judikatuře Nejvyššího správního soudu (problém se týká posuzování významu vad správního řízení). Je škoda, že při hledání institucionálního řešení nebyla vážně brána v potaz též alternativa zřízení státní stavební inspekce. I ve stávající právní úpravě chybí elementární dozorčí působnost všech obcí (sledovat stavební ruch).

48) Kamenem úrazu jsou ustanovení § 131 odst. 1 písm. c) a d) StavZ(2021). Obecně třeba konstatovat, že kladem je „posílení“ úpravy plánovací smlouvy i to, že jde o smlouvu veřejnoprávní.

Již z výše uvedeného je patrné, že jedním z hlavních motivů (a možná hlavním motivem) nové úpravy bylo urychlit povolování povolovaných záměrů. Kritika délky a složitosti řízení (jak územního a stavebního, tak společného) je nepochybně oprávněná. Mělo by ale jít o kritiku podloženou. V této souvislosti nelze nezmínit až neuvěřitelnou roli, kterou při prezentaci připravovaného návrhu stavebního zákona sehrála srovnávací případová studie výstavby skladu, zpracovaná v rámci projektu „Doing Business“ a publikovaná jako neoficiální (s explicitní výhradou v souhrnné roční zprávě, že přesnost údajů není zaručena) Světovou bankou.⁴⁹⁾ Přes jinak solidně metodologicky podložené zadání je více než zřejmé, že výsledný materiál nemohl mít vypovídací schopnost o celkovém stavu veřejného stavebního práva. Nadto o jisté problematičnosti tohoto zdroje kritiky současného stavu vypovídá i skutečnost, že v září r. 2021 projekt „Doing Business“ Světová banka zastavila s tím, že bude pracovat na novém přístupu k hodnocení podnikatelského a investičního prostředí.⁵⁰⁾

Je otázkou, zda nové či reformulované instituty cílené na urychlení povolování k urychlování skutečně povedou. Vynechání námitek v procesu pořizování územně plánovací dokumentace zjednoduší formální administrování, nikoli však nároky na odůvodnění, kterým je třeba opatřit jejich vypořádání, resp. na důvodnost tohoto vypořádání.⁵¹⁾ O problematičnosti fikcí pozitivních úkonů (zde závazných stanovisek, koordinovaných závazných stanovisek a vyjádření) bylo a bude napsáno mnoho, úlevu přinášejí spíše jen na čas, popřípadě vůbec pouze zdánlivě.⁵²⁾ Explicitní vyloučení kasace v řízení o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu může k urychlení přispět za předpokladu, že odvolací správní orgán (Specializovaný a odvolací stavební úřad, nebo Nejvyšší stavební úřad) bude meritorní rozhodování kapacitně zvládat, nebo zda se případně bude muset uchýlovat k dožádání; úplná revize z hlediska zákonnosti novou úpravou dotčena být nemůže.⁵³⁾ Uvedené instituty tak nemusí samy o sobě zhoršovat postavení oponentů záměru. Již zmíněné tzv. zrychlené řízení není obecným řešením. Z hlediska snah o zrychlení povolovacího řízení může být kontraproduktivní úzkostlivé dodržování požadavku přerušit řízení za účelem uplatnění některých námitek u soudu.⁵⁴⁾

U vědomí toho, že řada případů se „protahuje“ ve fázi řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu, objevila se ve stavebním zákoně ustanovení o soudním přezkumu.⁵⁵⁾

49) Za rok 2020 viz blíže <https://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness> [cit. 1.10.2021]. Studie byla zpracována na základě údajů od národních respondentů.

50) Viz blíže <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report> [cit. 1.10.2021].

51) Srov. § 39 odst. 2, § 52 odst. 2 a 3 a § 67 odst. 2 StavZ(2006) na straně jedné a § 97 StavZ(2021) na straně druhé.

52) Viz § 178 odst. 3 a 4 StavZ(2021). Časové omezení možnosti vydat nové závazné stanovisko do vydání rozhodnutí o žádosti a v případě, že bylo podáno odvolání, do vydání rozhodnutí o něm (§ 179 téhož), nebrání vést přezkumné řízení ve věci nezákonného fiktivního závazného stanoviska (podle § 149 odst. 8 platného znění správního řádu).

53) Viz § 225 a 226 StavZ(2021), jakož i § 32 odst. 1 a § 33 odst. 1 téhož a § 89 odst. 1 a § 178 odst. 1 správního řádu.

54) Viz § 191 odst. 2 StavZ(2021).

55) Ustanovení § 305 až 309 StavZ(2021).

Takovému přístupu lze vytknout nesystémovost.⁵⁶⁾

Je patrné, že některé nedostatky stávající úpravy potlačeny byly. U dalších je vidět snahu o jejich potlačení s tím, že není jisté, jaké trampoty může tato snaha vyvolat. Řada nedostatků ovšem přetrvává. Nejméně příjemné je, že několik nových (a nikoli nevýznamných) bolestí se s novou úpravou objevuje.

III.

K závěru lze shrnout, že „právě přijatý“ stavební zákon se ocitá ve dvou mezičasech.

První z nich je vymezen dobou platnosti a (dělenou) účinností zákona; v tomto mezidobí je zapotřebí zejména jednak vyhodnotit reálnost ustanovení o účinnosti, jednak se v textu samotného stavebního zákona a/nebo v textu zákonů novelizovaných v souvislosti s jeho přijetím poohlédnout po případných fatálních vadách, které je nezbytné odstranit, popřípadě po dalších vadách, které se sluší odstranit co nejdříve. Někjaké se najdou. Výsledkem může být odložení účinnosti celého či části zákona, „věcná“ novelizace, ale i zrušení celého či části zákona. Jestliže by mělo dojít ke zrušení celého zákona, je důležité neusilovat o jeho „rychlou náhradu“ (zkušenost posledních tří let by měla být dostatečným varováním).⁵⁷⁾ Spolehlivější by pak bylo vrátit se k dosavadní úpravě a ve věcech, které „nesnesou odkladu“, ji změnit/doplnit.

Opodstatněnost druhého mezičasu se sluší objasnit podrobněji. Jde o mezičas mezi dnešním novým stavebním zákonem a dalším novým stavebním zákonem [či dvěma zákony (o územním plánování, o stavebním řádu)]. Příprava tak náročných/náročných úprav/úprav by totiž měla být, nepřilíši přehnaně řečeno, permanentní činností s tím, že bude vytvořena jakási „Stálá konference pro veřejné stavební právo“. Předmětem jejího jednání by mělo být (identifikací problémů a koncipováním alternativ řešení včetně zohlednění všech relevantních souvislostí) usilovat o koncepční a smysluplnou právní regulaci. Nemělo by být iluzí, že odborný koncept bude východiskem a že bude teprve následně podroben politické oponentuře.

Je tedy nejvyšší čas začít připravovat další nový stavební zákon. Musí ovšem jít o běh na dlouhou trať, kde deset let není žádná míra.⁵⁸⁾ Během té doby se ale jistě mohou rodit dobré dílčí výstupy využitelné pro novelizaci aktuálně platné právní úpravy, s jejíž pomocí může být konec konců též zčásti prověřena jejich životaschopnost.

56) S tím, že některé změny jsou žádoucí, ale vhodnější by bylo zakomponovat je do rámce obecnější reformy správního soudnictví. Velkým tématem nad rámec stavebního zákona je/(bude možná změna správního rozhodnutí soudem; „prozatím“ viz § 309 odst. 2 StavZ(2021)). Obecnější charakter má rovněž novela soudního řádu správního, provedená ustanovením čl. LXII ZměnZ. Z jejich ustanovení stojí za zmínku inspirativní ustanovení o nepřipustnosti žaloby z důvodu zjevného zneužití práva. Očividnou chybou je naproti tomu obecně vázat nástup účinků zrušení opatření obecné povahy na den právní moci rozsudku, nebo na den pozdější.

57) „Rychle, znovu a lépe!“ by bylo nejhorším možným řešením.

58) Zkušenost s dvanáctiletým klidem po přijetí dosud platného stavebního zákona a následnou tříletou křečí lze označit za neblahou.

Účast ombudsmana v procesu připomínkování nového stavebního zákona

Stanislava Neubauerová

Úvodní slovo

Není tajemstvím, že odborná veřejnost neuvítala nový stavební zákon zcela pozitivně, ale spíše s rozpaky. Nelze se tomu úplně divit, protože tato nová právní úprava územního plánování a stavebního řádu přináší poměrně odvážné změny, a s nimi nejistotu, zdali a jak se v praxi osvědčí. Veřejný ochránce práv (dále „ochránce“) využil své možnosti připomínkovat věcný záměr nového stavebního zákona v jednotlivých fázích jeho projednávání. Cílem tohoto článku je popsat, jaké hlavní připomínky ochránce uplatnil, aby co nejefektivněji ovlivnil vývoj rekodifikace ve prospěch ochrany práv osob a veřejného zájmu.

Z historie připomínkování

Rok 2019

Se stavem připomínkování věcného záměru stavebního zákona z období počátku roku 2019 seznamuje čtenáře článek Mgr. Martina Studničky, právníka Kanceláře veřejného ochránce práv, publikovaný v Bulletinu stavebního práva č. 1 z téhož roku.¹⁾ Potud lze tedy v podrobnostech odkázat na zmíněnou publikaci.

Následně ochránce připomínkoval věcný záměr stavebního zákona v prosinci roku 2019.

Vzhledem k tomu, že věcný záměr předpokládal vydání územně plánovací dokumentace formou obecně závazné vyhlášky, ochránce apeloval, aby se zachovalo vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy. Protože ustálená správní judikatura už nastavila transparentní pravidla soudního přezkumu a tudíž předvídatelnosti pro všechny dotčené osoby, nezdálo se důvodné zavedenou a efektivní praxi měnit.

1) STUDNIČKA, M. Věcný záměr nového stavebního zákona pohledem veřejné ochránkyně práv. In: *Stavební právo Bulletin*. č. 1/ 2019.

Ochránce kritizoval záměr zavedení institutu tzv. generovaného stavebního povolení (což znamená, že stavebník povolení získá automaticky poté, co stavebnímu úřadu uplynou poměrně krátké lhůty pro vydání stavebního povolení) se souběžným zavedením institutu automatické atrakce, kdy má namísto nečinného stavebního úřadu rozhodnout nadřízený krajský stavební úřad. K tomu bylo připojeno upozornění na nebezpečí rezignace stavebních úřadů prvního stupně na složitější kauzy, s následkem zahlcení krajských stavebních úřadů takovými kauzami; jako alternativní řešení ochránce doporučoval zavedení automatického generování podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti.

Připomínky směřovaly i proti začlenění většiny dotčených orgánů do stavebních úřadů, protože tak by úkoly ochrany veřejných zájmů de facto převzal stavební úřad. Ochránce rovněž navrhoval, aby vyjádření integrovaných dotčených orgánů mělo vždy formu závazných stanovisek a nikoliv naopak, natož aby stačil dokonce jen ústní souhlas pracovníka integrovaného dotčeného orgánu, jak vyplývalo z návrhu věcného záměru.

Připomínky směřovaly také k nové právní úpravě účastenství v řízeních podle nového stavebního zákona (nesouhlasem, aby byla spolkům upřena možnost být řádnými účastníky řízení) a v neposlední řadě k ochraně vlastnického práva: za zcela neslučitelnou s ochranou soukromého vlastnictví ochránce označil právní úpravu, podle níž by stavebník nemusel k žádosti doložit souhlas vlastníka pozemku se stavbou. Za příliš tvrdé ochránce označil i vyloučení možnosti legalizace každé „černé“ stavby bez výjimky; v té souvislosti připomněl, že problém spočívá především ve výkonu už vydaných rozhodnutí o odstranění stavby.

Rok 2020

V dubnu roku 2020 se ochránce v dopise předsedovi vlády ohradil proti postupu Ministerstva pro místní rozvoj, které v té době v rozporu s Legislativními pravidly vlády předložilo do připomínkového řízení podstatně jiný materiál než v prosinci 2019, a nadto stanovilo připomínkovým místům nepřiměřeně krátkou lhůtu (méně než 14 dní). K výhradě ochránce adresovaného předsedovi vlády se připojila řada připomínkových míst.

Ochránce nicméně věcný záměr stavebního zákona opět připomínkoval; zejména setrval na svém dřívějším nesouhlasu se zavedením institutu generovaného povolení a se systémem, v němž by v případě nečinnosti stavebního úřadu došlo k automatické atrakci správního řízení nadřízeným krajským stavebním úřadem (s připomenutím, že v případě nečinnosti stavebního úřadu by se spíše měl automaticky vygenerovat podnět ke krajskému stavebnímu úřadu k uplatnění opatření proti nečinnosti).

Opětovně se ochránce vyhradil proti integraci dotčených orgánů do stavebních úřadů (s upozorněním, že posouzení veřejných zájmů by se projevilo až v rozhodnutí stavebního úřadu, účastníci řízení by se tedy nemohli včas a účinně bránit proti závěrům dotčených orgánů) a proti tomu, že by posouzení záměru dotčenými orgány nemělo formu závazného stanoviska.

Za příliš tvrdé ochránce považoval zavedení pravidla, že by pouhá pochybnost o dřívějším povolení stavby bránila její pasportizaci a znamenala by zahájení řízení o odstranění stavby. Navrhoval, aby pochybnost (bez dalšího zkoumání) nestačila jako důvod k tak přísnému postupu.

Ohledně rozhodování o výjimkách z obecných požadavků na stavby a jejich umísťování ochránce navrhl, aby bylo možné zastavit řízení usnesením bez možnosti odvolání jen tehdy, pokud by žádost nebyla vůbec zdůvodněna.

Další připomínky ochránce se opět týkaly problematiky účastenství v řízení: důraz ochránce kladl na to, aby v řízení o změně v užívání stavby byly účastníky – kromě vlastníka stavby – také osoby, které mohou být změnou v užívání přímo dotčeny ve svých vlastnických a jiných věcných právech (například vlastníci pozemků, na kterých stojí předmětná stavba, nebo osoby, jimž svědčí právo věcného břemene ke stavbě apod.). Stejně tak chtěl ochránce docílit, aby účastenství v řízení o povolení či nařízení odstranění stavby zahrnovalo nejen osoby s vlastnickými, ale i s jinými věcnými právy k sousednímu pozemku či stavbě (v případě jejich možného přímého dotčení).

Zvláště ochránce doporučoval vypustit úplně z nového stavebního zákona jeho plánovanou devátou část, která představuje speciální právní úpravu oproti úpravě dle soudního řádu správního.²⁾

Rok 2021

V červnu roku 2021 ochránce připomínkoval navržené paragrafované znění stavebního zákona.

V úvodu připomínek se ochránce celkově (bez členění na jednotlivé paragrafy nebo části navrhovaného stavebního zákona) věnoval problematice nově navržené právní úpravy postupu dotčených orgánů, v níž spatřoval nejzávažnější nedostatky. Nehledě na dřívější připomínky ochránce návrh nadále počítal s integrací převážné většiny současných agend dotčených orgánů souvisejících s výstavbou pod státní stavební správu. Ochránce tedy apeloval na opětovné zvážení takto zvolené koncepce. Konstatoval, že proces vydávání povolení je nově koncipován natolik neformálně, že v průběhu správního řízení ve věci samé nebude možné, až na výjimky, seznat názor pracovníka vykonávajícího integrovanou agendu. Nezačleněné a tudíž nezávislé dotčené orgány jsou, dle ochránce, větší zárukou ochrany veřejných zájmů v řízeních vedených podle stavebního zákona. Ochránce také znovu připomněl, že je nutné, aby jedinou formou výstupu dotčených orgánů bylo závazné stanovisko, jehož zákonnost bude možné přezkoumat instančně nadřízeným dotčeným orgánem (pouhá vyjádření či stanoviska nejsou pro rozhodování stavebního úřadu závazná). Upozornil též na úskalí právní úpravy, podle které by měla být stanovena lhůta pro vydání vyjádření, koordinovaného vyjádření nebo závazného stanoviska neintegrovaného

2) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

dotčeného orgánu za běžných okolností 30 dní. Pokud by v případě jejího nedodržení vznikaly – konkludentně – souhlasné právní akty dotčených orgánů (a bez podmínky), není žádná záruka ochrany veřejného zájmu.

Další připomínky ochránce byly zacíleny již na jednotlivá ustanovení nového stavebního zákona.

První připomínka cílila na nedostatky nového vymezení pojmů stavebního řádu; konkrétně v definici „bytu a rodinného domu“ (§ 13) chyběl podstatný definiční znak – požadavek na zajištění trvalého (rodinného) bydlení. Obdobně definice pojmu „bytový dům“ už neobsahuje odkaz na trvalé bydlení. V tom smyslu ochránce navrhoval doplnění textu příslušných ustanovení.

Další připomínka směřovala k právní úpravě organizace a výkonu veřejné správy v části stanovení územních pracovišť krajských stavebních úřadů (§ 18 odst. 4). Ochránce upozornil, že nově navržené stanovení územních pracovišť vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu s přihlédnutím k počtu obyvatel správního obvodu územního pracoviště a k jejich dopravní dostupnosti, namísto původně uvažovaného vytvoření kontaktních míst krajských stavebních úřadů, může vést k tomu, že budou fakticky vzato zachovány malé, personálně nedostatečně vybavené stavební úřady (například jen s jedním pracovníkem). Tento systém se už v minulosti neosvědčil (ke vzniku nečinnosti u takových stavebních úřadů stačilo, když jejich pracovník onemocněl). Ochránce tedy navrhl, aby nový stavební zákon počítal výhradně s územními pracovišti krajského stavebního úřadu v obcích s rozšířenou působností.

V oblasti stavebního práva hmotného se ochránce pozastavil u nedostatečné právní úpravy požadavků bezbariérovosti staveb [§ 149 písm. b)]. Z praxe ochránce, který se speciálně věnoval i postupu a důslednosti stavebních úřadů při uplatnění požadavku bezbariérovosti, je zřejmé, že pokud má být přístupnost staveb pro osoby s omezenou schopností pohybu nebo orientace v řízeních dle nového stavebního zákona pouze „zohledněna“, nebudou práva uvedených osob dostatečně ochráněna.

Bez výhrad ochránce nepřešel ani návrh nové právní úpravy platnosti povolení záměru (§ 198). Nově totiž povolení může pozbyť platnosti i v případě, kdy již bylo zahájeno provádění záměru (po 10 letech od povolení). Podle důvodové zprávy k návrhu nového stavebního zákona, 10letou dobu platnosti povolení záměru zákonodárci do návrhu zanesli, aby v území nezustávaly nedostavěné stavby po dlouhé roky. Ochránce sice takové pojetí hodnotil jako rozumné, upozornil však, že přes to všechno umožňuje odstavec 3 navrženého ustanovení, aby stavebník mohl „donekonečna“ a bez odůvodnění žádat o prodloužení povolení záměru (srov. ustanovení § 115 odst. 4 současného stavebního zákona). Ochránce tedy ještě doporučil omezit počet opakovaných žádostí o prodloužení platnosti povolení záměru, nebo alespoň vyloučit možnost podání opakované žádosti o prodloužení platnosti v případě, kdy stavebník záměr nedokončí ani ve výše uvedené 10leté době.

Další připomínka ochránce směřovala k právní úpravě účastenství v řízení o nařízení odstranění stavby (§ 250 odst. 2), protože mezi účastníky řízení o nařízení odstranění stavby chybí osoby, jejichž jiná věcná (nejen vlastnická) práva k sousednímu pozemku nebo stavbě mohou být odstraňováním nebo odstraněním stavby přímo dotčena.

Připomínku si vysloužila také právní úprava opakovaného řízení a nového povolení (§ 258 odst. 3, věta druhá), protože pokud má platit, že „...*stavební úřad, který rozhodl v posledním stupni, uvědomí stavební úřad, který rozhodl v prvním stupni, o zrušení rozhodnutí i o povolení stavby...*“, pak bude docházet k nepřesnostem v aplikační praxi stavebních úřadů. Vyrozumění o zrušení rozhodnutí je široký pojem a neříká nic o datu nabytí právní moci. V praxi navíc může nastat situace, že podkladový materiál bude určitou dobu bezdůvodně ležet „ladem“ u vyššího správního orgánu, zatímco stavebnímu úřadu prvního stupně poběží ze zákona lhůta pro vydání nového povolení. Ochránce proto doporučoval, aby nová právní úprava zakotvila povinnost stavebního úřadu, který rozhodl v posledním stupni, neprodleně uvědomit prvoinstanční stavební úřad o datu nabytí právní moci zrušujícího správního, případně soudního rozhodnutí, a zároveň zajistit bezodkladné vrácení podkladového materiálu správnímu orgánu prvního stupně.

Kritice se ochránce nemohl vyhnout ve vztahu k nově navržené právní úpravě soudního přezkumu (dle části jedenácté). Zejména lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu (§ 306) hodnotil jako nepřiměřeně krátkou (pouze jeden měsíc) a upozornil, že účastníci řízení jsou většinou právní laici, kteří o možnosti obrátit se na soud často nevědí, a z poučení v rozhodnutí o odvolání se dozvědí pouze skutečnost, že „*proti rozhodnutí se nelze odvolat*“. Lhůta jednoho měsíce je pak příliš krátká na to, aby se zorientovali v možnostech další obrany, zvážili všechna pro a proti, vyhledali advokáta a nechali jej sepsat žalobu, která dorazí na soud včas. I advokát si navíc potřebuje případ nastudovat a nemusí být zrovna v jeho možnostech začít na žalobě okamžitě pracovat. Lidé si mohou sepsat žalobu sami, často však netuší jak, a i veřejně dostupné vzory (z internetu) pro ně mohou být nesrozumitelné. Ochránce proto doporučil uvedené ustanovení vypustit, s ponecháním obecné lhůty pro podání správní žaloby (2 měsíce) dle soudního řádu správního.

Kromě toho ochránce připomínkoval návrh znění stavebního zákona (§ 307), dle něhož žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu má být nově nepřipustná, bude-li obsahovat pouze důvody, které žalobce neuplatnil v odvolacím řízení (u odvolacího správního orgánu), ač tak učinit mohl. To nebude platit pro žalobu proti rozhodnutí, kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. I Legislativní rada vlády uvedla, že výjimka je příliš omezená. Dotčená veřejnost může podle práva EU a judikatury Soudního dvora EU (např. rozsudek C-137/14 Komise proti Německu) uplatňovat námitky kdykoliv, a to i v případech, kdy je mohla uplatnit dříve, ale neučinila tak. Výjimka by se proto podle názoru ochránce neměla vztahovat pouze na povolení **staveb**, vyžadujících posouzení vlivů na životní prostředí, ale výslovně by se měla vztahovat na povolení **záměrů**, které podléhají posouzení vlivů (pozn.: záměr je pojmem širším než stavba).

Ochránce se vyjádřil také k nedostatku navrhované právní úpravy vztahu ke správnímu řádu (část dvanáctá – Ustanovení společná, přechodná a závěrečná, § 311), který vůbec nezmiňuje ustanovení § 101 správního řádu ani jeho vazbu na řízení o dodatečném povolení stavby.

Judikatura dovodila, že postupem podle § 101 správního řádu lze zasáhnout do původního rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost o vydání dodatečného povolení (viz rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 207/2020-32). Za současné právní úpravy však postup podle § 101 správního řádu povětšinou „narazí“ na skutečnost, že původní řízení o odstranění stavby (v němž stavební úřad vydal rozhodnutí o odstranění) už nelze otevřít, a to z důvodu uplynutí lhůty pro obnovu řízení (viz bod [35] citovaného judikátu).

V návrhu nového stavebního zákona je ovšem řízení o dodatečném povolení stavby „vtěleno“ do řízení o jejím odstranění (podobně jako dříve ve stavebním zákoně č. 50/1976 Sb.). To z pohledu ustanovení § 101 správního řádu znamená, že v případě budoucího opětovného otevření řízení o dodatečném povolení stavby, které následně skončí vydáním nového rozhodnutí, bude zároveň „odklizeno“ i (roky) pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby. Ochránce má za to, že tato hypotetická možnost, kdy by například po 5 (nebo i více) letech došlo k dodatečnému povolení stavby, která měla být dávno odstraněna, představuje vážný zásah do principu právní jistoty. Výše popsany postup by navíc směřoval proti duchu nového stavebního zákona, který umožňuje vydat dodatečné povolení pouze ve výjimečných případech (při existenci dobré víry na straně stavebníka). Tuto situaci lze z pohledu ochránce vyřešit pouze výslovným zakotvením nemožnosti provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu.

Nový stavební zákon

Připomínkování nového stavebního zákona skončilo začátkem července 2021 poté, co Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky přehlasovala Senát PČR, zákon byl schválen a podepsal jej (dne 15. 7. 2021) prezident republiky. Ve Sbírce zákonů byl nový stavební zákon publikován dne 29. 7. 2021 jako zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (a spolu s ním i související změnový zákon).³⁾ Účinnosti nový stavební zákon nabývá od 1. 7. 2023. Pro přesnost je třeba citovat tzv. zrušující ustanovení § 334 nového stavebního zákona, kterým se zároveň ruší (kromě jiných) také zákon č. 183/2006 Sb.⁴⁾

Dlužno dodat, že některé části nového stavebního zákona vejdou v účinnost už dříve. Například dnem následujícím po dni vyhlášení nového stavebního zákona ve Sbírce zákonů se ruší stavební uzávěry vyhlášené ještě podle „starého“ stavebního zákona, tj. podle zákona č. 50/1976 Sb.⁵⁾ (§ 326 odst. 1). Také některá ustanovení nového stavebního

3) Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

4) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

5) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

zákonu nabývají účinnosti již dnem následujícím po dni jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.⁶⁾ Jiná skupina ustanovení stavebního zákona nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2022 (zdá se vhodné zvláště zmínit, že jde také o právní úpravu zřízení a soustavy úřadů nové státní stavební správy).⁷⁾ Dnem 1. ledna 2023 nabývá účinnosti ustanovení § 312 odst. 4.

Snahou ochránce v průběhu připomínkování stavebního zákona bylo upozornit na nejzávažnější mezery v připravované právní úpravě na úseku územního plánování a stavebního řádu, ze dvou těsně souvisejících hledisek: zachování ochrany práv osob a ochrany veřejných zájmů. Připomínky ochránce však zákonodárce ve většině případů nepřesvědčily a neakceptoval je, až na výjimky. Osud připomínek ochránce se pokusí nastínit další text tohoto článku, ostatní ukáže zejména praxe stavebních úřadů a později i judikatura správních soudů, v neposlední řadě praxe ochránce.

Jak je již uvedeno výše, ochránce vyslovil poměrně závažné připomínky k právní úpravě postavení a postupu dotčených orgánů, zákonodárce jich většinu neakceptoval. Znamná část dotčených orgánů zůstala začleněna do stavebních úřadů. Nový stavební zákon nepracuje pouze s pojmem závazné stanovisko dotčeného orgánu, ale připouští i formy závěrů dotčených orgánů, jako jsou stanovisko, vyjádření, koordinované vyjádření, jejichž závaznost pro stavební úřad je přinejmenším nejistá.

Definice „bytu a rodinného domu“ a „bytového domu“ (§ 13) i nadále postrádají jako definiční znak požadavek na zajištění **trvalého** bydlení. Definice v těchto případech hovoří pouze o stavbě „pro bydlení“. Praxe ukáže, nakolik se potvrdí obava ochránce, že i nadále, a pravděpodobně ještě více, bude v praxi docházet k poskytování krátkodobých ubytovacích služeb v bytech a rodinných domech v rozporu s kolaudovaným stavem. Tento jev už ochránce zaznamenal i za současné právní úpravy, která ještě s tzv. „trvalým“ bydlením pracovala, tím spíše se lze obávat zhoršení situace podle úpravy nové.

Ani další připomínka ochránce ohledně stanovení územních pracovišť (§ 18 odst. 4) neuspěla. Nově tedy bude územní pracoviště krajského stavebního úřadu stanovit Nejvyšší stavební úřad vyhláškou, s přihlédnutím k počtu obyvatel správního obvodu územního pracoviště a k jejich dopravní dostupnosti.

Neuspěla ani připomínka ochránce k nedostatečné právní úpravě požadavků bezbariérovosti staveb (§ 149 písm. b/). Přístupnost pro osoby s omezenou schopností pohybu nebo orientace bude nově v řízeních dle stavebního zákona skutečně jen „zohledněna“. Ochrana práv uvedených osob je tedy oproti dřívější právní úpravě slabší. Pozitivní je, že předmětné ustanovení stavebního zákona nevymezuje taxativně druhy staveb, u kterých je zohlednění přístupnosti pro uvedené osoby předepsáno, ale činí tak jen demonstrativně (stavby pozemních komunikací, veřejných prostranství, staveb občanského vybavení v částech ur-

6) Kromě už citovaného ustanovení § 326 odst. 1, jde o ustanovení § 36, § 319, § 322 odst. 1 a 3, § 324.

7) Ustanovení § 15–18 (už zmíněná právní úprava zřízení a soustavy úřadů nové státní stavební správy), § 312 odst. 1 a 7, § 313 odst. 1 a 2, § 315 odst. 1.

čených pro užívání veřejností, společných prostor a domovního vybavení bytového domu, bytu zvláštního určení, staveb pro výkon práce nejméně 25 osob pokud charakter provozu v těchto stavbách umožňuje zaměstnávat osoby se zdravotním postižením). V jednotlivých případech budou tedy stavební úřady muset brát v potaz specifické okolnosti každé věci.

Zákonodárce ponechal beze změny i navrhované znění § 198. Nově tedy povolení zá- měru může pozbýt platnosti i po zahájení provádění záměru (po 10 letech od právní moci povolení). K omezení počtu opakovaných žádostí o prodloužení platnosti povolení zámě- ru ani k jinému omezení v té souvislosti nedošlo.

Zákonodárce zachoval také původně navržené znění ustanovení § 250 odst. 2, resp. ne- zařadil mezi účastníky řízení o nařízení odstranění stavby osoby, jejichž jiná věcná (nejen vlastnická) práva k sousednímu pozemku nebo stavbě mohou být odstraňováním nebo odstraněním stavby přímo dotčena. Právní úpravu tedy ochránce považuje za nedostateč- nou pro účinnou a dostatečnou ochranu práv osob s jinými věcnými právy k nemovitos- tem, které sousedí s odstraňovanou stavbou.

Přes doporučení ochránce nebyla nijak upravena nebo doplněna nová právní úprava opakovaného řízení a nového povolení (§ 258 odst. 3, věta druhá). Jinými slovy, zachovala se verze, podle které „...*stavební úřad, který rozhodl v posledním stupni, uvědomí stavební úřad, který rozhodl v prvním stupni, o zrušení rozhodnutí o povolení stavby...*“. Nedošlo k zakotvení povinnosti stavebního úřadu, který rozhodl v posledním stupni, neprodleně uvědomit prvoinstanční stavební úřad o datu nabytí právní moci zrušujícího správního, případně soudního rozhodnutí, ani o stanovení povinnosti téhož úřadu zajistit bezod- kladné vrácení podkladového materiálu správnímu orgánu prvního stupně. Netřeba do- dávat, že pro činnost stavebních úřadů by za všech okolností byla přijatelnější přesnější pravidla. Navíc, pokud stavební úřad včas neobdrží zpět spis ve věci (a to se v praxi stává často), hrozí mu nezaviněné nařčení z nečinnosti, protože lhůta pro rozhodnutí mu už běží, bez spisu v něm však nemůže řádně v řízení pokračovat. V neposlední řadě mívá nečinnost úřadu, až ji už zavinil nebo ne, neblahý dopad na práva účastníků, kteří se pak důvodně brání, žádají o náhradu nemajetkové újmy, podle odškodňovacího zákona atd.⁸⁾

Zachována zůstala v novém stavebním zákoně i speciální právní úprava soudního přezkumu. Naneštěstí zůstalo její součástí i zavedení nepřiměřeně krátké lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu (jeden měsíc od oznámení rozhodnutí staveb- ního úřadu žalobci; viz § 306). Ke změně v této části došlo pouze v omezené míře, resp. výjimkou z tohoto pravidla bude napříště žaloba proti rozhodnutí o přestupku (§ 306 odst. 1), pro jejíž podání zůstává zachovaná lhůta dvou měsíců od oznámení rozhodnutí stavebního úřadu žalobci podle soudního řádu správního. U všech ostatních rozhodnutí stavebního úřadu však bude nově platit krátká jednoměsíční lhůta.

8) Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnu- tím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Nezměněný zůstává i navržený obsah § 307, dle něhož žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu má být nově nepřípustná, bude-li obsahovat pouze důvody, které žalobce neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Toto pravidlo nebude platit pouze pro žalobu proti rozhodnutí, kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Také navržené znění společného ustanovení § 311 ani nadále nezmiňuje ustanovení § 101 správního řádu ani neupřesňuje jeho vazbu na řízení o dodatečném povolení stavby.

Závěr

Obecně ochránce akceptuje snahu zákonodárce a institucí, jež se podílely na zpracování znění nového stavebního zákona, urychlit a zefektivnit výstavbu. Přes uvedené výhrady, nový stavební zákon přináší i řadu dobrých změn, k nimž se jako nejvýznamnější řadí tak dlouho (lze říci, že už desítky let) očekávané vyloučení stavebních úřadů ze spojeného modelu veřejné správy. Byly akceptovány některé zásadní připomínky ochránce a dalších připomínkových míst postupně uplatňovaných v jednotlivých fázích procesu rekonstrukce.

Kladně je třeba hodnotit skutečnost, že územně plánovací dokumentace se bude vydávat formou opatření obecné povahy (zejména § 73 odst. 1).

I když značná část dotčených orgánů bude součástí stavebních úřadů, přece jen se podařilo dosáhnout toho, aby tomu tak nebylo bez výjimky (například agenda památkové péče, pokud jde o národní kulturní památky a jejich ochranná pásma). Podrobnosti vyplývají z tzv. změnového zákona.

Pozitivní je také zachování základních procesních pravidel jednotného řízení, které vychází ze současné právní úpravy, tj. zachování principu koncentrace řízení, zachování 15denní lhůty pro uplatnění námitek účastníků, možnost ústního jednání spojeného s místním šetřením včetně podmínek pro upuštění od tohoto postupu, dostatečné stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí o žádosti o povolení záměru.

Dobrou zprávou je začlenění spolků mezi účastníky řízení dle nového stavebního zákona.

Nový stavební zákon v ustanovení § 184 odst. 2 písm. c) a § 187 upravuje také souhlas vlastníka nejen pozemku, ale i stavby, jako náležitost žádosti o povolení záměru. Ustanovení § 187 odst. 2 v tomto případě podmiňuje nutnost souhlasu vlastníka stavby okolností, že jde o stavbu, která není vlastnictvím stavebníka, ale zároveň není součástí pozemku. Zde zákonodárce zřejmě počítá s tím, že když stavba (jejímž vlastníkem stavebník není) je součástí pozemku, jsou majetkoprávní vztahy v povolovacím řízení dostatečně vyřešeny povinností stavebníka doložit k žádosti souhlas vlastníka pozemku.

Nový stavební zákon řadí k účastníkům řízení o změně v užívání stavby kromě vlastníka stavby také osoby, které mohou být změnou v užívání přímo dotčeny ve svých vlastnických a jiných věcných právech.

Na úseku kontroly a opatření k nápravě je přínosem právní úprava vstupu na pozemek a do stavby (§ 293). Návrh výslovně zakotvil povinnost součinnosti Police České republiky při zajištění vstupu na pozemek a do stavby včetně obydlí. Tato novinka je skutečným přínosem při uplatnění dozorových oprávnění stavebních úřadů ve veřejném zájmu. Zajištění faktického vstupu stavebního úřadu na pozemek a do stavby v případech, kdy vlastník brání vstupu, bylo doposud jedním z nejpálčivějších problémů současné právní úpravy.

Nepochybné klady má i právní úprava informačních systémů veřejné správy (část sedmá).

I když tedy zákonodárce neakceptoval celou řadu připomínek ochránce či jiných připomínkových míst v průběhu rekodifikace, přesto nelze tvrdit, že je nový stavební zákon pouze špatný a nebude fungovat. Jak tomu ve skutečnosti bude, ukáže samozřejmě čas, až stavební zákon vejde v účinnost a bude aplikován stavebními úřady nezávisle na samosprávných orgánech obcí a krajů.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. dubna 2021, sp. zn. 25 Cdo 1131/2019 (náhrada újmy způsobené černou stavbou)

Jestliže stavba zhotovená bez stavebního povolení (a dokonce v rozporu se zákazem stavebního úřadu i soudu), ve srovnání s dobou před jejím zhotovením významně více stíní žalobcův pozemek a dům a brání výhledu z žalobcova domu do zeleně a narušuje-li její užívání soukromí žalobce, pak je správný závěr odvolacího soudu, že žalovaný souhrnem těchto okolností neoprávněně zasahuje do absolutních přirozených práv žalobce na soukromí a příznivé životní prostředí ve smyslu § 81 o. z. způsobem, jež by již každý v jeho postavení vnímal úkorně, a to právě vzhledem ke svévolnému postupu žalovaného, který nerespektuje stavební předpisy ani rozhodnutí soudu, proto je podle § 2910 věty první o. z. povinen žalobci nahradit tím způsobené duševní útrapy (§ 2956 o. z.).

Zadostiučinění se stanoví i s přihlédnutím ke skutečnosti, že se žalobce aktivně snažil vznik nežádoucí situace odvrátit zákonným postupem ve stavebním řízení i v soudním řízení, jejichž výsledky žalovaný nerespektoval. V úvahu lze vzít i okolnost, že žalobci zůstávají zachovány možnosti obrany jeho práv v dodatečném stavebním řízení a v řízení o odstranění stavby.

Obvodní soud pro Prahu 9 rozsudkem ze dne 10. ledna 2018, sp. zn. 8 C 83/2015, uložil žalovanému zaplatit žalobci částku 300 000 Kč, co do částky 1 680 000 Kč žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vyšel ze zjištění, že žalovaný realizoval na svém pozemku (sousedícím s pozemkem žalobce) stavební práce, aniž by k tomu měl příslušné územní rozhodnutí nebo stavební povolení, a to i přes opakovanou výzvu stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení stavebních prací a přes předběžné opatření soudu ze dne 23. července 2014, kterým bylo nařízeno bezodkladné zastavení stavebních prací. Na pozemku žalovaného tak vznikla nepovolená stavba o třech nadzemních podlažích, která je užívána nespécifikovanými osobami. Žalobce vystupoval aktivně jako účastník stavebního řízení a vznášel v něm své námitky (nezjištěná osoba zfalšovala jeho podpis na zpětvzetí námitek). Žalovaný nebral v úvahu námitky žalobce a vystavěl na svém pozemku stavbu, která se svými rozměry i umístěním vymyká charakteru okolní zástavby a zcela zastíňuje žalobcův dům z jižní strany, kam jsou umístěna okna všech obytných místností, čímž žalobci jako vlastníku sousedního pozemku způsobil újmu. Lidé užívající dům žalovaného narušují soukromí žalobce a jeho rodiny pohledy z oken novostavby, žalobce byl ochuzen

o radost z bydlení, bylo zasaženo do jeho soukromí. Žalobce trpěl a dosud trpí frustrací a stresem z vědomí, že je nucen snášet protiprávní jednání žalovaného, napadání a urážky své i svých rodinných příslušníků žalovaným; obrana proti jednání žalovaného cestou práva byla bez výsledku, protože žalovaný nerespektuje rozhodnutí stavebního úřadu ani soudu. Žaloba na ochranu vlastnického práva podle § 1042 ani § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „o. z.“) nepřichází podle soudu prvního stupně jako nástroj k odklizení nepovolené stavby v úvahu. S odkazem na § 2910, § 2956 a § 2971 o. z. obvodní soud uzavřel, že shora popsaným jednáním se žalovaný dopustil porušení důležité právní povinnosti, v důsledku čehož vznikla žalobci újma, spočívající v osobních útrapách v souvislosti s probíhající černou stavbou, v pocitech bezmoci a frustrace z vědomí, že při úspěšném využití legálních prostředků obrany proti stavbě na sousedově pozemku cestou veřejného práva se nepodařilo neoprávněné stavbě zabránit. Tuto újmu žalobce důvodně pocituje jako osobní neštěstí, které nelze jinak odčinit. Obvodní soud žalobci za tuto nemajetkovou újmu přiznal právo na náhradu v částce 300 000 Kč, co do dalších 700 000 Kč žalobu zamítl s tím, že újmu nelze spatřovat v trvalé ztrátě možnosti pohledu do zeleně z oken všech obytných místností, ve ztrátě soukromí a slunečního svitu v domě žalobce, neboť tyto hodnoty jsou regulovány limity stavebních předpisů a soulad stavby s pravidly pro oslunění a vzdálenost od sousedního objektu je oprávněn posoudit jen stavební úřad v rámci stavebního řízení. Obvodní soud dále nevzal za prokázané tvrzení žalobce, že se v důsledku stavební činnosti žalovaného snížila tržní hodnota pozemku žalobce, proto žalobu zamítl též co do 980 000 Kč.

K odvolání žalobce i žalovaného Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. října 2018, sp. zn. 23 Co 254/2018, ve znění opravného usnesení ze dne 24. října 2018, sp. zn. 23 Co 254/2018, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku, kterým byla žalobci přiznána náhrada újmy ve výši 300 000 Kč (výrok I), v zamítavém výroku jej změnil tak, že žalovanému uložil zaplatit žalobci částku 200 000 Kč, ve zbytku jej potvrdil (výrok II) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky III a IV). Po částečném zopakování dokazování shledal odůvodněným závěr soudu prvního stupně, že žalovaný zřízením stavby na svém pozemku bez stavebního povolení a v rozporu s přímým zákazem stavebního úřadu i soudu úmyslně porušil důležitou právní povinnost, jež má svůj přesah do práva soukromého, čímž způsobil žalobci újmu, kterou žalobce pocituje jako osobní neštěstí, protože je přílehlavá aplikace § 2971 o. z. Odvolací soud se neztotožnil se závěrem, že újmu na straně žalobce nelze spatřovat ve ztrátě soukromí a slunečního svitu v domě, jakož i v trvalé ztrátě možnosti pohledu do zeleně z oken domu. Vyjmenovaná omezení jsou podle odvolacího soudu prokázána tím, že se stavba žalovaného nachází před celou jižní stranou domu žalobce, převyšuje jej a jsou v ní umístěna okna směřující k oknům domu žalobce. Závěry studií oslunění nejsou relevantní, neboť byly zpracovány k projektům jiných staveb, než jaká byla skutečně realizována, a navíc jen hodnotí soulad oslunění s normou, nikoli míru zhoršení proti původnímu stavu. Odvolací soud konstatoval, že jednáním žalovaného bylo ve smyslu § 2910 o. z. zasaženo do absolutního práva žalobce na soukromí (§ 86 o. z.), za což mu náleží náhrada podle § 2956 o. z. Celkovou náhradu újmy odvolací soud zvýšil o 200 000 Kč, neboť za veškerou újmu, kterou v důsledku jednání žalovaného žalobce utrpěl, považoval odvolací soud přiměřenou náhradu v sou-

honné výši 500 000 Kč. Výši náhrady stanovil podle § 2951 odst. 2 o. z., s přihlédnutím k množství zájmů a práv žalobce, jež byla zasažena, k době, po kterou žalovaný ve svém nezákonném jednání pokračuje, a k okolnosti, že podle vlastního vyjádření žalovaného je zmíněná stavba pro něj „investicí“, kterou nedokázal lépe ochránit. Současně vysvětlil, že náhrada nemůže být vyšší vzhledem k tomu, že v době rozhodování soudu není jisté, zda a po jakou dobu budou zásahy do práv žalobce trvat (prostředky k nápravě poskytují i stavební zákon). Újmu tak nelze pokládat za definitivní.

Rozsudek odvolacího soudu napadl žalovaný v celém jeho rozsahu dovoláním, jehož přípustnost dovozuje z ustanovení § 237 o. s. ř. tím, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázek hmotného práva, které dosud v rozhodovací praxi dovolacího soudu nebyly řešeny, a sice zda realizování stavby úmyslně bez potřebného veřejnoprávního oprávnění a porušení zákazu pokračování ve stavbě uloženého soudem či stavebním úřadem představuje samo o sobě porušení důležité právní povinnosti ve smyslu § 2971 o. z., zda nárok na náhradu nemajetkové újmy za porušení důležité právní povinnosti podle § 2971 o. z. vzniká jen tehdy, byla-li porušena povinnost, chránící konkrétní právo žalobce, zda je předpokladem nároku na náhradu nemajetkové újmy podle § 2971 o. z. objektivizace této nemajetkové újmy a zda realizováním stavby úmyslně bez potřebného veřejnoprávního oprávnění může dojít k zásahu do práva na soukromí, pokud stavebník fakticky dodržuje konkrétní dílčí pravidla stavebního práva. Žalovaný vyjádřil názor, že kritéria pro stanovení výše náhrady nemajetkové újmy podle § 2971 o. z. nebyla dosud dovolacím soudem vymezena, odvolací soud se pak ve svém rozhodnutí odchýlil i od již existující judikatorní praxe dovolacího soudu ve věci náhrad nemajetkové újmy, např. od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. září 2018, sp. zn. 25 Cdo 894/2018. Žalovaný konstatoval, že ustanovení § 2971 o. z. je tzv. nesamostatnou skutkovou podstatou, která pro svou aplikaci vyžaduje naplnění některé zvláštní skutkové podstaty náhrady újmy (např. § 2910 o. z.) a porušení důležité právní povinnosti, určené k ochraně konkrétního práva, do kterého bylo porušením této povinnosti zasaženo (musí být splněn tzv. nexus protiprávnosti). Povinnost stavět jen na základě stavebního povolení není stanovena k ochraně konkrétních práv individuálních osob, proto nemá povahu ochranné normy. Tu mají až konkrétní pravidla výstavby (např. pravidla o zachování odstupu mezi stavbami). Současně dovolatel zpochybňuje, že povinnost stavět na základě veřejnoprávního oprávnění je důležitou právní povinností podle § 2971 o. z. Spatřují-li soudy obou stupňů nemajetkovou újmu žalobce v pocitu frustrace a bezmoci z neefektivity postupu orgánů veřejné moci nebo vůbec neefektivity právní úpravy jako takové, přehlížejí, že účelem pravidel upravujících výstavbu není ochrana vůči negativním účinkům řízení před orgány veřejné moci. Způsobenou újmu je třeba vždy objektivizovat, nepostačuje, že ji žalobce podle svého tvrzení subjektivně vnímá jako osobní neštěstí. Újmu lze pokládat za přesahující míru běžného životního rizika, lze-li uzavřít, že jako skutečné osobní neštěstí by byla vnímána z hlediska člověka průměrných vlastností. Odvolací soud žalobcem tvrzenou újmu z tohoto pohledu neposuzoval. Odvolací soud také neodůvodnil výši peněžité satisfakce. Opomenul zohlednit judikaturou stanovená kritéria, a naopak nesprávně zohlednil majetkové poměry žalovaného. Rozhodnutí je navíc v této části nepřezkoumatelné, protože souhrnně přiznává částku 500 000 a neřeší, kolik připadá na jednotlivé nároky. Žalovaný proto navrhl, aby

dovolací soud zrušil rozsudek odvolacího soudu v celém rozsahu a rozsudek soudu prvního stupně vyjma zamítavého výroku, a aby věc vrátil obvodnímu soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření k dovolání, které pokládá za formalistické a teoretizující, vyjádřil přesvědčení, že odvolací soud se nedopustil pochybení při výkladu příslušných ustanovení občanského zákoníku. Z rozsudků obou stupňů vyplývá, že porušení důležité právní povinnosti žalovaným spatřují ve zbudování stavby nejen bez stavebního povolení, ale dokonce přes zákaz stavebního úřadu i soudu. Povinnost stavebníka zřídit stavbu teprve na základě rozhodnutí vydaného stavebním úřadem po řádném stavebním řízení chrání mimo jiné i práva vlastníků sousedních nemovitostí. Žalovaný pomíjí, že soudy kromě § 2971 o. z. odkázaly i na § 6 odst. 2 o. z., podle něhož nikdo nesmí těžit ze svého nepoctivého nebo protiprávního činu, na § 8 o. z., podle něhož zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany, jakož i na zásadu ochrany před neoprávněnými zásahy do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Závěr odvolacího soudu, že stavba žalovaného znemožnila výhled z oken obytných místností domu žalobce, brání přístupu slunečního svitu a umístěním oken tvoří nepřijatelný zásah do soukromí žalobce, vyplývá z provedeného dokazování. Tvrzení žalovaného, že snad stavba (ač formálně nepovolená) je v souladu se stavebními předpisy, je absurdní, neboť její parametry nebyly předmětem posouzení stavebním úřadem a žalobce neměl možnost se k ní nijak vyjádřit. Stavební řízení bylo vedeno a studie oslunění se týkaly projektů, které nebyly žalovaným realizovány, k nim se také žalobce vyjadřoval. I kdyby však ohledně stavby někdy v budoucnu proběhlo dodatečné stavební řízení, nebyla by tím vyloučena aplikace § 2971 ani § 2956 s přihlédnutím k § 2910 o. z. Žalobce navrhl odmítnutí, případně zamítnutí dovolání.

Nejvyšší soud shledal, že je přípustné podle § 237 o. s. ř. pro řešení otázky právního posouzení podmínek vzniku a výše nároku vlastníka nemovité věci na náhradu nemajetkové újmy, způsobené mu zřízením stavby na sousedním pozemku bez veřejnoprávního oprávnění a v rozporu se soudním rozhodnutím, která za daných skutkových okolností nebyla dosud dovolacím soudem řešena. Dovolání není důvodné.

Nesprávné právní posouzení věci (§ 241a odst. 1 o. s. ř.) může spočívat v tom, že odvolací soud věc posoudil podle nesprávného právního předpisu, nebo že správně použitý právní předpis nesprávně vyložil, případně jej na zjištěný skutkový stav věci nesprávně aplikoval.

Podle § 81 odst. 1 o. z. je chráněna osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého. Podle odst. 2 téhož ustanovení ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.

Podle § 86 o. z. nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod. Zejména nelze bez svolení člověka narušit jeho soukromé prostory, sledovat jeho soukromý život nebo pořizovat o tom zvukový nebo obrazový záznam, využívat takové či jiné záznamy pořizené o soukromém životě člověka třetí osobou, nebo takové záznamy o jeho soukromém životě šířit. Ve stejném rozsahu jsou chráněny i soukromé písemnosti osobní povahy.

Podle § 2900 o. z. vyžadují-li to okolnosti případu nebo soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.

Podle § 2910 o. z. škůdce, který vlastním zaviněním poruší povinnost stanovenou zákonem a zasáhne tak do absolutního práva poškozeného, nahradí poškozenému, co tím způsobil. Povinnost k náhradě vznikne i škůdci, který zasáhne do jiného práva poškozeného zaviněným porušením zákonné povinnosti stanovené na ochranu takového práva.

Podle § 2894 odst. 2 o. z. nebyla-li povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu výslovně ujednána, postihuje škůdce, jen stanoví-li to zvlášť zákon. V takových případech se povinnost nahradit nemajetkovou újmu poskytnutím zadostiučinění posoudí obdobně podle ustanovení o povinnosti nahradit škodu.

Podle § 2956 o. z. vznikne-li škůdci povinnost odčinit člověku újmu na jeho přirozeném právu, chráněném ustanoveními první části tohoto zákona, nahradí škodu i nemajetkovou újmu, kterou tím způsobil; jako nemajetkovou újmu odčiní i způsobené duševní útrapy.

Podle § 2971 o. z. odůvodňují-li to zvláštní okolnosti, za nichž škůdce způsobil újmu protiprávním činem, zejména porušil-li z hrubé nedbalosti důležitou právní povinnost, anebo způsobil-li újmu úmyslně z touhy ničit, ublížit nebo z jiné pohnutky zvlášť zavrženíhodné, nahradí škůdce též nemajetkovou újmu každému, kdo způsobenou újmu důvodně pocítuje jako osobní neštěstí, které nelze jinak odčinit.

Ustanovení § 2910 o. z. ukládá každému, kdo zaviněně porušil zákonnou povinnost, nahradit poškozenému, co tím způsobil. Jde-li o zásah do absolutního práva poškozeného, je škůdce odpovědný za způsobenou újmu i v případě, že porušená zákonná povinnost neslouží k ochraně porušeného práva (věta první citovaného ustanovení). Zasáhne-li však škůdce do jiného než absolutního práva poškozeného, odpovídá za takto vzniklou újmu jen tehdy, porušil-li zákonnou povinnost stanovenou k ochraně porušeného „jiného“ práva (shodně viz např. Pašek, M. in Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 3025). Takový výklad reflektuje rozdíl mezi významem práv absolutních a práv „jiných“ a rovněž odpovídá záměru zákonodárce, když podle důvodové zprávy k zákonu č. 89/2012 Sb. „Návrh vychází z rozlišení případů, kdy je porušením zákonné povinnosti zasaženo absolutní právo a kdy je zasaženo právo jiné. Toto oddělení se zdůvodňuje povahou dotčených práv: absolutní právo, ať již osobní nebo majetkové, působí vůči každému, zatímco relativní právo působí jen mezi stranami.“ (viz Eliáš, K. a kol. Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem. Nakladatelství Sagit, a. s., 2012, str. 1029). Opačný výklad by byl v rozporu s výslovným zněním zákona, jeho zjevným smyslem i jasným úmyslem zákonodárce plynoucím z citované důvodové zprávy, a tudíž v rozporu s ustanovením § 2 odst. 2 o. z. Nemajetková újma na absolutních právech, způsobená porušením jakékoli zákonné povinnosti podle § 2910 věty první o. z., stejně jako nemajetková újma způsobená na jiných než absolutních právech porušením povinnosti stanovené na jejich ochranu se nahrazuje pouze v těch přípa-

dech, stanoví-li to výslovně zákon nebo je-li to mezi stranami sjednáno (§ 2894 odst. 2 o. z.). Náhradu škody a nemajetkové újmy na přirozených právech vyjmenovaných demonstrativně v § 81 o. z., včetně vytrpěných duševních útrap upravuje § 2956 o. z.

Nepřichází-li v úvahu podle jiných zvláštních zákonných ustanovení náhrada nemajetkové újmy na jiných než přirozených osobnostních právech, zakládá poškozenému právo na její náhradu § 2971 o. z. za splnění tam uvedených podmínek, avšak především při splnění předpokladů § 2910 věty druhé o. z. Ze samotného znění § 2971 o. z. nelze dovodit, že by poškozený měl mít právo na náhradu způsobené újmy jen tehdy, došlo-li k ní v důsledku porušení právní povinnosti stanovené k ochraně práva, na němž byla újma způsobena, tento předpoklad však vyplývá z § 2910 věty druhé o. z. Ustanovení § 2971 o. z. patří k právním normám s relativně neurčitou hypotézou, tj. k normám, jejichž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, a které tak přenechávají soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Jde-li o újmu primární oběti, musí přiznání náhrady nemajetkové újmy odůvodňovat zvláštní okolnosti, za nichž škůdce způsobil újmu protiprávním činem, přičemž citované ustanovení demonstrativně uvádí jen dva příklady (viz formulaci „zejména“), a to porušení důležité právní povinnosti z hrubé nedbalosti nebo způsobení újmy úmyslně z touhy ničit, ublížit nebo z jiné zvlášť zavrženíhodné pohnutky (výklad pojmů „důležitá právní povinnost“ či „jiná zvlášť zavrženíhodná pohnutka“ bude vždy v každém jednotlivém případě záviset na konkrétních skutkových okolnostech věci). Není tedy vyloučeno, aby zvláštní okolnosti spočívaly i v jiných, v citovaném ustanovení demonstrativně nevyjmenovaných, skutkových okolnostech konkrétní věci. Současně musí být újma poškozeným pocítována jako osobní neštěstí, které nelze jinak odčinit. Zákon tedy vyžaduje určitou kvalifikovanou intenzitu újmy a její definitivnost ve smyslu nemožnosti jiného způsobu reparace či nápravy. Objektivizace nemajetkové újmy je vždy vzhledem k její povaze a neměřitelnosti obtížná, proto bude zpravidla možné využít obdobná kritéria, která jsou judikaturou definována pro zjišťování zásahů do osobnostních práv a jejich intenzity, tedy bude namístež vážit, zda každá průměrná fyzická osoba ve srovnatelném postavení jako poškozený by za daných okolností pocítovala způsobenou újmu obdobným způsobem (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. července 2015, sp. zn. 30 Cdo 965/2015, publikovaný pod C 15003 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck, dále jen „Soubor“). Je třeba brát v úvahu především intenzitu, povahu a způsob neoprávněného zásahu, jakož i charakter a rozsah zasažené hodnoty (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. listopadu 2006, sp. zn. 30 Cdo 2919/2006, Soubor, C 4692). Zohledněny mají být i okolnosti na straně škůdce a poškozeného (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. června 2000, sp. zn. 30 Cdo 427/2000). Při úvaze o výši náhrady nemajetkové újmy bude zpravidla namístež zkoumat, do kterého práva poškozeného bylo protiprávním jednáním škůdce zasaženo, jak se zásah projevuje, jak je intenzivní a závažný, jakým způsobem ovlivňuje život poškozeného, zda je trvalého nebo přechodného charakteru, případně po jak dlouhou dobu zásah trval. Byť je nutno vycházet z primárně satisfakční funkce peněžního zadostiučinění, poměry a pohnutky škůdce mají být též do určité míry vzaty v úvahu. Dovolací soud pak může úvahu odvolacího soudu o tom, jaká je odpovídající výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, přezkoumat pouze v případě její zjev-

né nepřiměřenosti (k aplikaci právních norem s relativně neurčitou hypotézou srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2009, sp. zn. 22 Cdo 1618/2007, nebo ze dne 21. října 2008, sp. zn. 21 Cdo 4059/2007).

V daném případě odvolací soud shodně s obvodním soudem uzavřel, že žalovaný svým úmyslným konáním (stavbou bez stavebního povolení a nerespektováním rozhodnutí stavebního úřadu a soudu) porušil důležitou právní povinnost realizovat stavbu jen na základě stavebního povolení a respektovat správní a soudní rozhodnutí, čímž u žalobce vyvolal dlouhodobý stres a pocity frustrace a osobního neštěstí, a proto odpovídá za nemajetkovou újmu, která tím žalobci vznikla (§ 2910, § 2971 o. z.); odpovídajícím zadostiučiněním shledal částku 300 000 Kč.

Dovolací soud vychází ze skutkových zjištění odvolacího soudu (skutkové závěry dovolacímu přezkumu podle § 241a odst. 1 o. s. ř. nepodléhají), že žalovaný realizoval stavbu v sousedství domu žalobce nejen bez stavebního povolení, ale dokonce navzdory výslovnému zákazu stavebního úřadu i soudu (v době rozhodování odvolacího soudu nebylo pravomocně rozhodnuto o dodatečném povolení stavby ani o jejím odstranění). Tím žalovaný i podle dovolacího soudu osvědčil mimořádnou míru arogance a pohrdání základními pravidly právního státu, jež vyžadují respektování zákona a pravomocných (vykonatelných) rozhodnutí příslušných správních orgánů a soudů.

Realizace stavby bez stavebního povolení je porušením § 108 odst. 1 a § 118 odst. 1 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“) a žalovaný jím zasáhl do práva žalobce, aby na sousedním pozemku nebyla prováděna žádná stavba bez toho, že by mohl své námitky proti stavbě uplatnit v řádném stavebním řízení podle § 114 odst. 1 a 3 stavebního zákona. Nerespektování rozhodnutí stavebního úřadu a soudu (výslovně zakazujících realizovat stavbu) je dalším zaviněným porušením zákonné povinnosti stanovené na ochranu takového práva (§ 73 a § 74 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a § 76d a § 76e odst. 1 o. s. ř.). Shora uvedená ustanovení stavebního zákona zakotvující povinnost stavebníka provádět stavbu v souladu s povolením vydaným podle tohoto zákona a po posouzení námitek všech účastníků stavebního řízení totiž slouží nejen k ochraně veřejných zájmů, ale také k ochraně soukromých práv a zájmů vlastníků nemovitých věcí dotčených stavbou, konkrétně k tomu, aby tito vlastníci nebyli (pokud jde o realizaci stavby a její účinky) vystaveni libovůli stavebníka a neoprávněným zásahům do jejich soukromých práv. K vypořádání námitek ve stavebním řízení Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. dubna 2020, sp. zn. 6 As 171/2019, uzavřel, že „občanskoprávní námitku, na jejímž řešení se účastníci nedokázali dohodnout, nejprve stavební úřad posoudí z hlediska veřejného práva (tj. na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem), a pokud neshledá rozpor s veřejným právem, který by bránil umístění stavby do území nebo jejímu povolení, učiní si následně o důvodnosti občanskoprávní námitky úsudek z hlediska soukromého práva, a to analogicky podle § 1013 o. z. Pokud hrozí, že budou v důsledku umístění stavby vnikat na pozemek jiného vlastníka tzv. nepřímé imise v míře nepřiměřené místním poměrům, které budou podstatně omezovat obvyklé užívání-

ní sousedního pozemku, neměl by stavební úřad stavbu do území vůbec vpustit nebo by měl ke snížení těchto negativních dopadů stanovit omezující podmínky.“ Lze dodat, že tím méně by měl stavební úřad připustit vznik stavby, hrozící imisemi přímými ve smyslu § 1013 odst. 1 věty druhé o. z., které jsou zákonem zakázány bez ohledu na míru takových vlivů a stupeň obtěžování souseda.

Dovolací soud se proto neztotožňuje s námitkou dovolatele, podle níž by k ochraně práv účastníků stavebního řízení sloužily jen jednotlivé dílčí povinnosti dodržet konkrétní normy a limity veřejného práva, zatímco zcela základní povinnost realizovat stavbu až po vypořádání případných námitek všech účastníků v řádně vedeném stavebním řízení by ve vztahu k nim byla bez významu (a byl by jí chráněn jen veřejný pořádek). Žalovaný je proto povinen podle § 2910 věty druhé o. z., nahradit to, co porušením stavebního zákona a pravomocných rozhodnutí stavebního úřadu a soudu žalobci způsobil.

Dovolací soud dále sdílí názor soudů obou stupňů, že porušení povinnosti stavět ve smyslu stavebního zákona jen na základě stavebního povolení, jakož i vědomé ignorování rozhodnutí stavebního úřadu a soudu zakazujících realizaci stavby, je úmyslným porušením důležité právní povinnosti ve smyslu § 2971 o. z., a to bez ohledu na to, zda předmětná stavba splňuje předpisy veřejného práva, či nikoli a bez ohledu na to, zda v budoucnu bude rozhodnuto o jejím odstranění nebo o jejím dodatečném povolení, neboť žalovaný svým nezákonným jednáním žalobce, ostatní účastníky stavebního řízení i správní orgán zbavil možnosti předem vyřešit možné budoucí problémy a posoudit vliv plánované stavby na její okolí. Nastolil nežádoucí situaci, kdy žalobce účinky stavby musí snášet, ať jsou jakékoli. V této souvislosti lze odkázat na usnesení ze dne 31. května 2010, sp. zn. IV. ÚS 121/10, v němž Ústavní soud k ústavní stížnosti žalované (v řízení o ochranu vlastnického práva žalobce proti žalované, jež zřídila stavbu bez stavebního povolení, které získala až následně) konstatoval, že „Stavební řízení nelze vnímat jako samoúčelný proces, který je jen nezbytnou formální podmínkou pro realizaci stavby. Za předpokladu, že by stěžovatelka postupovala v souladu se zákonem, nemohla by předmětná situace nastat, neboť všechny námitky vznesené vedlejšími účastníky, by byly projednány a vypořádány ještě před zahájením stavby samotné. V tom, mimo jiné, také spočívá podstata stavebního řízení. Nejde jen o zhodnocení zamýšlené stavby ze stavebně technického hlediska. Jedním z účelů stavebního řízení je též posouzení otázky, zda realizaci stavby nedojde k zásadnímu omezení vlastnického práva třetích osob, které musí mít možnost se k věci vyjádřit, neboť některé aspekty vzájemného soužití si stavebník, i při své dobré vůli, nemusí mnohdy uvědomovat. Uvádí-li stěžovatelka, že jí bylo nakonec dodatečně stavební povolení vydáno, ničeho to nemění na situaci, že realizaci nástavby došlo ke zcela bezprecedentnímu zásahu do vlastnického práva třetí osoby. Navíc, jak vyplývá z rozsudku krajského soudu, došlo posléze k povolení obnovy stavebního řízení, které nebylo do skončení jednání před odvolacím soudem ukončeno. V souvislosti s výše uvedeným Ústavní soud konstatuje, že vydávání dodatečného stavebního povolení je nástrojem výjimečným. Stavební úřad mohl a měl, již při provádění stavby, využít takové instrumentarium, kterým by dokončení stavby zamezil. V obecné rovině nelze akceptovat praxi některých stavebníků, kteří obcházejí zákon tím, že nejprve realizují stavbu samotnou, a to i s vědomím,

že jim bude udělena ze strany stavebního úřadu finanční sankce (kterou si již rozpočtují v nákladech stavby) a teprve poté se její existenci snaží uvést do souladu se zákonem.“

Dovolací soud nepochybuje, že několik let trvající marné snahy žalobce dobrat se ochrany svých práv zákonnou cestou ve stavebním řízení i před soudem, jež ztroskotávají kvůli nezákonnému jednání žalovaného, způsobily žalobci nemajetkovou újmu představovanou pocity bezmoci a osobního neštěstí (§ 2971 o. z.), neboť danou situaci by vnímal obdobným způsobem každý průměrný člověk, jenž při svém konání právo respektuje a svá práva zákonným způsobem brání. K námitce žalovaného je třeba uvést, že frustraci a pocity bezmoci u žalobce nevyvolala nečinnost státních orgánů, na které se ve snaze o hájení svých práv obracel cestami práva (jak se snaží dovodit dovolatel), ale vědomí, že tyto zákonné postupy nejsou účinné proto, že žalovaný svévolně rozhodnutí státních orgánů nerespektuje. Protože zásah do práv žalobce, jemuž žalobce dlouhou dobu (i v době rozhodování odvolacího soudu) byl vystaven, není jiným způsobem odčinitelný, je žalovaný povinen nahradit žalobci i nemajetkovou újmu, kterou mu svým protiprávním jednáním způsobil. Námitky žalovaného, že v této věci nebyly splněny podmínky § 2971 o. z. pro přiznání náhrady nemajetkové újmy žalobci za stres a pocity frustrace vzniklé jednáním žalovaného při stavbě domu bez stavebního povolení, tedy nejsou důvodné, neboť odvolací soud ustanovení § 2910 a § 2971 o. z. vyložil v souladu se shora nastíněnými výkladovými východisky.

Výši zadostiučinění za tuto nemajetkovou újmu odvolací soud odůvodnil dostatečně srozumitelně a s využitím kritérií naznačených ve shora citovaných rozhodnutích odvolacího soudu. Při absenci ustálené judikatury stanoví výši náhrad v obdobných případech vyšel zejména z konkrétních okolností věci, hodnotil intenzitu prožívání marných snah o prosazení práv žalobce ve stavebním řízení, skutečnost, že žalovaný stavbu realizoval dokonce proti přímému zákazu pokračování ve výstavbě, okolnost, že negativní účinky jednání žalovaného měly dopad i do rodinného života žalobce, ale přihlédl i k tomu, že žalovaný se v průběhu stavebního a soudního řízení snažil vlastnické právo k pozemku (a stavbě) převést na právnickou osobu, jež se dále pokusila o totéž. Stanovená náhrada odráží také skutečnost, že nemajetková újma realizací stavby bez stavebního povolení a v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu a předběžným opatřením soudu vznikala po celou dobu stavebních prací a byla dovršena faktickým dokončením stavby.

Odvolací soud dále vzal za prokázané, že budova, kterou žalovaný bez stavebního povolení vystavěl, v porovnání s předchozím stavem významně více brání oslunění domu žalobce, z oken domu žalobce již nelze spatřit zahradní zeleň, ale zeď domu žalovaného, z jehož oken se naopak nabízí pohledy do žalobcova soukromí, stejně jako z terasy umístěné na střeše domu žalovaného. Tím podle odvolacího soudu žalovaný zasáhl do absolutního přirozeného práva žalobce na soukromí (§ 81, § 2910 o. z.), za což mu podle § 2910 věty první a § 2956 o. z., přísluší právo na náhradu nemajetkové újmy ve výši 200 000 Kč, a to bez ohledu na to, zda bude dodatečně vydáno stavební povolení a zda je stavba v souladu s technickými normami.

Negativní účinky stavby mohou zasahovat do výkonu vlastnického práva k nemovitým věcem v jejich sousedství (§ 1013 o. z. – tzv. imise), proti nimž se lze bránit vlastnickou žalobou s odkazem na § 1042 o. z., a současně mohou za určitých podmínek představovat i zásah do přirozených práv vlastníků sousedících nemovitých věcí, tedy do jejich práva na soukromí a práva na příznivé životní prostředí ve smyslu § 81 o. z., za který lze požadovat přiměřené zadostiučinění podle § 2910 a § 2956 o. z. Jde totiž o zásahy do absolutních práv jak majetkových, tak i nemajetkových, k jejichž ochraně slouží různá zákonná ustanovení a různé typy žalob.

Za situace, kdy občanskoprávní námitky proti stavbě nebyly vyřešeny ve stavebním řízení a stavba přesto existuje, má vlastník sousedního pozemku (dále též jen „dotčený vlastník“) právo domáhat se ochrany svého vlastnického práva cestou žaloby proti imisím s požadavkem, aby se rušitel dalších imisí zdržel. Vedle toho se může domáhat ochrany svých osobnostních práv podle § 2910 a § 2956 o. z., žalobou na zaplacení peněžitého zadostiučinění, jestliže negativní působení stavby je tak intenzivní, že s ohledem na konkrétní okolnosti případu již přináší dotčené osobě tzv. duševní útrapy ve smyslu § 2956 části věty za středníkem o. z. Pouhá neshoda sousedů ohledně kolize vlastnických práv a způsobu jejího řešení tento pojem zpravidla nenaplnuje. Skutečnost, že je veden případný soudní spor o zdržení se imisí, sice sama o sobě nemusí vždy znamenat, že existencí stavby je zasaženo také do osobnostního práva dotčeného vlastníka, neboť takto obecně pojatý názor by vedl k absurdnímu a v praxi neudržitelnému závěru, že každý, kdo brání či prosazuje svá práva a z jakýchkoliv důvodů neuspěl v soudním sporu, automaticky působí úspěšně protistraně nemajetkovou újmu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2021, sp. zn. 25 Cdo 8/2020), ale podle konkrétních okolností věci závěr o zásahu do osobnostních práv odůvodňovat může.

V daném případě sice sousedský soudní spor mezi účastníky nebyl dosud veden, avšak jsou tu jiné skutečnosti, které podle dovolacího soudu závěr o existenci neoprávněného zásahu do osobnostních práv žalobce odůvodňují. Jestliže totiž stavba zhotovená žalovaným bez stavebního povolení a dokonce v rozporu se zákazem stavebního úřadu i soudu ve srovnání s dobou před jejím zhotovením významně více stíní žalobcův pozemek a dům, brání-li výhledu z žalobcova domu do zeleně a narušuje-li její užívání soukromí žalobce (skutkové závěry dovolacímu přezkumu nepodléhají), pak je správný závěr odvolacího soudu, že žalovaný souhrnem těchto okolností neoprávněně zasahuje do absolutních přirozených práv žalobce na soukromí a příznivé životní prostředí ve smyslu § 81 o. z., způsobem, jež by již každý v jeho postavení vnímal úkorně, a to právě vzhledem ke svévolnému postupu žalovaného, který nerespektuje stavební předpisy ani rozhodnutí soudu, proto je podle § 2910 věty první o. z., povinen žalobci nahradit tím způsobené duševní útrapy (§ 2956 o. z.).

Odvolací soud postupoval správně i v tom, že vyšel ze skutkového stavu, který zde byl v době jeho rozhodování, a zadostiučinění stanovil s přihlédnutím ke skutečnosti, že se žalobce aktivně snažil vznik nežádoucí situace odvrátit zákonným postupem ve stavebním řízení i v soudním řízení, jejichž výsledky žalovaný nerespektoval. Současně vzal v úvahu

i okolnost, že žalobci zůstávají zachovány možnosti obrany jeho práv v dodatečném stavebním řízení a v řízení o odstranění stavby. Náhrada nemajetkové újmy za zásah do přirozených práv žalobce ve výši 200 000 Kč tak vzhledem k daným skutkovým okolnostem není náhradou zjevně nepřiměřenou, neodůvodněnou ani vybočující z úrovně náhrad přiznávaných za jiné zásahy do nemajetkových práv, dovolací soud proto neshledal důvod pro její korekci. Výše náhrady za zásah do osobnostních práv tak i v těchto případech byla stanovena s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem dané věci, především k intenzitě zásahu, při respektování kritérií vymezených ve shora citovaných rozsudcích Nejvyššího soudu ze dne 30. listopadu 2006, sp. zn. 30 Cdo 2919/2006, a ze dne 29. června 2000, sp. zn. 30 Cdo 427/2000.

Dovolací soud proto dovolání žalovaného proti výroku I a měnící části výroku II rozsudku odvolacího soudu ve věci samé ze všech shora uvedených důvodů jako nedůvodné zamítl podle § 243d písm. a) o. s. ř.

K podání dovolání proti části výroku II napadeného rozsudku, kterou odvolací soud částečně potvrdil zamítavý výrok II rozsudku soudu prvního stupně, není žalovaný subjektivně legitimován, neboť se v daném rozsahu jedná o rozhodnutí v jeho prospěch a nevznikla mu ani jiná újma, kterou by bylo možné odčinit změnou či zrušením rozhodnutí odvolacího soudu (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. října 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, uveřejněné v časopisu Soudní judikatura č. 3, ročník 1998, pod č. 28, či ze dne 1. února 2001, sp. zn. 29 Cdo 2357/2000).

Zápis ze sedmdesátého osmého zasedání Sekce ÚR A SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 14. 9. 2021

Zasedání řídil JUDr. Emil Flegel, místopředseda České společnosti pro stavební právo a navrhl k diskusi dále uvedené judikáty, vztahující se k aplikaci stavebního zákona.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 320/2019 ze dne 20. 1. 2021 – k účinnosti územního plánu

Podle NSS opatření obecné povahy stejně jako právní předpis obsahuje taktéž závazné právní normy, protože je i u něj nutno brát striktní požadavek řádné formální publikace velmi vážně (tato podobnost ostatně byla nastíněna již v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73); i v případě opatření obecné povahy se proto musí bez dalšího uplatnit pravidlo, že platnou právní normou je jen taková, která byla přijata a vyhlášena zákoným způsobem. Právě proto, aby neurčité množství adresátů opatření obecné povahy mohlo mít právní jistotu o tom, jaká konkrétní právní regulace aktuálně platí a je pro ně závazná, je nezbytné, aby se stala účinnou pouze taková norma, která byla jejím adresátům zveřejněna na základě zákonem jasně stanovených pravidel, s nimiž se mohl každý seznámit a na jejichž respektování se mohl spolehnout; musí se tak tedy stát výhradně objektivně daným a předem předvídaným procesním postupem. V projednávaném případě výše uvedené vedlo NSS ke konstatování, že ÚP Ráby doposud nenabyl účinnosti, neboť odpůrce nevydal a nevyvěsil (vlastní) vyhlášku oznamující vydání předmětného opatření obecné povahy. K vyvěšování a oznamování ÚP vydalo MMR metodické sdělení. Písemnosti zastupitelstva obce se vyvěšují na úřední desce obce, pro niž je pořizován územní plán a jejíž zastupitelstvo územní plán vydává. Pro nabytí účinnosti územního plánu je rozhodné, zda byl tento oznámen veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce obce, pro kterou byl pořizován, a jejíž zastupitelstvo územní plán vydává. Pokud je oznámení vyvěšeno na úřední desce pořizovatele, který vykonává činnost mimo obec, pro kterou je územní plán pořizován, pak nemá účinky řádného vyvěšení/doručení a takové opatření obecné povahy nenabude účinnosti.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 44/2021 ze dne 18. 8. 2021 – zásada materiální pravdy při pořizování územně plánovací dokumentace; rozhodování o více námitkách jednoho vlastníka

Krajský soud připomíná, že i v procesu přijímání územně plánovací dokumentace je nutné dbát na obecné zásady činnosti správních orgánů. V případě dalšího procesního postupu je bezvýhradně nutné trvat na podrobném vypořádání námitek navrhovatele stran náležitého zjištění skutkového stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu. Obecně je vhodné a v praxi i žádoucí, zejména v procesu přípravy územních plánů větších obcí a měst, rozhodnout o námitkách jednoho vlastníka či spoluvlastníků jedním rozhodnutím, je tedy zpravidla žádoucí jeho (jejich) námitky věcně související sloučit a o těchto rozhodnout jedním rozhodnutím. Za situace, kdy spolu však námitky ne zcela věcně souvisí, zejména v situaci, kdy jde o pozemky reálně umístěné jednak v a jednak mimo hranici zastavěného území obce a zároveň jsou v rozdílných plochách řešení, bylo ale vhodnější rozhodnout o každé z námitek samostatným rozhodnutím. Pořizovatel musí již v rámci přípravy opatření obecné povahy odpovídajícím způsobem reagovat na zpochybnění skutkových zjištění, z nichž vycházel při zachycení současného stavu území v návrhu územního plánu. Jestliže je vznesená námitka relevantní a podložená, má pořizovatel v zásadě tři možnosti, jak dál postupovat. Za první, může dát námitce za pravdu. V takovém případě musí buďto změnit v návrhu územního plánu stávající funkční využití dané plochy, nebo se může pokusit v územním plánu zachovat svůj původní záměr, ovšem v podobě návrhové plochy (např. ji označí jako budoucí plochu dopravní infrastruktury a odůvodní potřebnost navržené změny funkčního využití oproti současnému stavu). Za druhé, v rámci přípravy územního plánu lze doplnit podklady a provést dokazování, kterým pořizovatel námitku vyvrátí a obhájí přesvědčivě svůj závěr o dosavadním způsobu využití dané plochy. Ačkoliv není obvyklé, aby se v procesu přijímání opatření obecné povahy prováděly důkazy, není to vyloučené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 81/2018, bod 33). Za třetí nelze vyloučit ani možnost odkázat dotčenou osobu na příslušné správní řízení, v němž může spor o stávající způsob využití daného pozemku řešit, je-li pro to v procesu přípravy územního plánu časový prostor.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 355/2019 ze dne 30. 6. 2021 – k vedení spisu a nahlížení do spisu při pořizování ÚPD

Ve věci pořízení opatření obecné povahy (územního plánu) je jeho pořizovatel povinen vést spis dle § 17 správního řádu. Faktická existence spisu ve věci pořizování územního plánu je naprosto běžnou záležitostí a správní soudy z obsahu spisu vycházejí při posuzování otázek přednesených účastníky řízení či osobami zúčastněnými na řízení.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 150/2021 ze dne 9. 9. 2021 – k zásadní žalobě k povinnosti vést řízení o odstranění stavby

Rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, došlo k zásadnímu přehodnocení pohledu na to, zda může faktická nečinnost stavebního úřadu

ve věci nepovolené stavby představovat nezákonný zásah. Vzhledem k zásadě incidentní retrospektivy musel Nejvyšší správní soud v posuzované věci k uvedenému rozsudku rozšířeného senátu přihlídnout. Rozšířený senát dospěl k závěru, že dosavadní judikatura protiústavně znemožňovala přístup vlastníku či sousedovi pozemku, na kterém stojí podle jeho názoru nepovolená stavba, ke správnímu soudu, neboť této osobě neposkytovala proti nepovolené stavbě žádný prostředek ochrany, ačkoli tento vlastník nebo soused je významně nepovolenou stavbou dotčen na svých hmotných právech. Proto rozšířený senát nově poskytl takové osobě soudní ochranu proti nezahájení správního řízení. Vyslovil, že ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (či stavby prováděné v rozporu s vydaným povolením), se může proti takové faktické nečinnosti správního orgánu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.). Je-li podaná žaloba důvodná, určí soud, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem. Současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 216/2019 ze dne 21. 1. 2021 – k hodnocení okamžiku zániku stavby v řízení o změně stavby

Jak ovšem vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, okamžik zániku stavby pro účely stavebně právních předpisů se nijak neodlišuje od jeho občanskoprávního pojetí. Již v rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, Nejvyšší správní soud na podkladě obdobného skutkového stavu uvedl, že „odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu. Tentýž názor zaujal Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 22. 2. 2006, č. j. 9 Ca 257/2004-48, kde vyslovil, že při ubourání převážné většiny původní stavby a následné realizaci nové stavby s využitím zbylých částí stavby původní nelze hovořit o tom, že původní stavba byla zachována (§ 55 odst. 2 stavebního zákona); jedná se o zhotovení nové stavby, do níž byly toliko zakomponovány zachované prvky původní, jinak z valné části odstraněné stavby.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 136/2021 ze dne 5. 8. 2021 – k vázanosti žalobními body

Jednou z náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], které lze rozšiřovat jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Žalobními body žalobce nastaví meze, jimiž je soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 Co 367/2020 ze dne 15. 12. 2020 – k posouzení nemajetkové újmy dle § 31a zákona č. 82/1998 Sb.

Podle § 8 zák. č. 82/1998 Sb. nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil možnosti podat proti nezákonnému rozhodnutí odvolání, rozklad, námitky, odpor, stížnost nebo opravný prostředek podle zvláštního předpisu (dále jen řádný opravný prostředek), nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné.

Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 1131/2019 ze dne 20. 4. 2021 – žaloba na náhradu újmy způsobené „černou stavbou“

Jednalo se o civilní spor dvou osob v souvislosti s nepovolenou stavbou, kdy žalovaný nerespektoval výzvy stavebního úřadu k zastavení prací a na pozemku žalovaného tak vznikla nepovolená stavba o třech nadzemních podlažích, která je užívána nespécifikovanými osobami. Žalobce vystupoval aktivně jako účastník stavebního řízení a vznášel v něm své námitky (nezjištěná osoba zfalšovala jeho podpis na zpětvzetí námitek). Žalovaný nebral v úvahu námitky žalobce a vystavěl na svém pozemku stavbu, která se svými rozměry i umístěním vymyká charakteru okolní zástavby a zcela zastiňuje žalobcův dům z jižní strany, kam jsou umístěna okna všech obytných místností, čímž žalobci jako vlastníku sousedního pozemku způsobil újmu. Lidé užívající dům žalovaného narušují soukromí žalobce a jeho rodiny pohledy z oken novostavby, žalobce byl ochuzen o radost z bydlení, bylo zasaženo do jeho soukromí. Za takové situace soudy přiznaly žalobci náhradu nemajetkové újmy.

Jestliže stavba zhotovená bez stavebního povolení (a dokonce v rozporu se zákazem stavebního úřadu i soudu), ve srovnání s dobou před jejím zhotovením významně více stíní žalobcův pozemek a dům a brání výhledu z žalobcova domu do zeleně a narušuje-li její užívání soukromí žalobce, pak je správný závěr odvolacího soudu, že žalovaný souhrnem těchto okolností neoprávněně zasahuje do absolutních přirozených práv žalobce na soukromí a příznivé životní prostředí ve smyslu § 81 o. z. způsobem, jež by již každý v jeho postavení vnímal úkorně, a to právě vzhledem ke svévolnému postupu žalovaného, který nerespektuje stavební předpisy ani rozhodnutí soudu, proto je podle § 2910 věty první o. z. povinen žalobci nahradit tím způsobené duševní útrapy (§ 2956 o. z.). Zadostiučnění se stanoví i s přihlédnutím ke skutečnosti, že se žalobce aktivně snažil vznik nežádoucí situace odvrátit zákonným postupem ve stavebním řízení i v soudním řízení, jejichž výsledky žalovaný nerespektoval. V úvahu lze vzít i okolnost, že žalobci zůstávají zachovány možnosti obrany jeho práv v dodatečném stavebním řízení a v řízení o odstranění stavby.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. dubna 2020, sp. zn. 6 As 171/2019 uvedl, že pokud hrozí, že budou v důsledku umístění stavby vnikat na pozemek jiného vlastníka tzv. nepřímé imise v míře nepřiměřené místním poměrům, které budou podstatně omezovat

obvyklé užívání sousedního pozemku, neměl by stavební úřad stavbu do území vůbec vpustit nebo by měl ke snížení těchto negativních dopadů stanovit omezující podmínky.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 70/2021 ze dne 17. 6. 2021 – k námitce variantní trasy stavby vznesené ve vyvlastňovacím řízení

Krajský soud uvedl, že tvrzení stěžovatele o existenci pravomocného územního rozhodnutí a o nutnosti jeho změny nemohou být zákonným podkladem pro odmítnutí žalobkyní navrhované alternativní trasy. Ani existence pravomocného územního rozhodnutí tedy nezabavuje vyvlastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vyvlastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení, než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem. Návazně nelze za adekvátní považovat ani tvrzení stěžovatele o vzniku dalších nákladů a o prodloužení celého procesu. Jak již uvedl krajský soud, tyto skutečnosti jsou pouze a jenom nutným důsledkem případné změny územního rozhodnutí. Přehlédnout přitom nelze ani fakt, že tvrzení o dodatečném finančním zatížení byla stěžovatelem v rozhodnutí o vyvlastnění vznesena v naprosto obecné a ničím nepodložené rovině, na což zcela správně upozornil i krajský soud. Ten přitom po stěžovateli nepožadoval vypracování odborného posouzení dané věci, nýbrž mu pouze zcela adekvátně vytkl naprostou obecnost jeho tvrzení.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 115/2021 ze dne 19. 8. 2021 – k delikt- ní odpovědnosti dědiců v neskončeném dědickém řízení

S ohledem na výše uvedený účel a cíl právní úpravy ochrany kulturních památek není dle Nejvyššího správního soudu možné, aby v průběhu dědického řízení (které v současném případě probíhá již přes 7 let) neměl nikdo povinnost se o památku starat nebo ji minimálně chránit před ohrožením či poškozením. Nelze odhlížet ani od toho, že zanedbáním péče o kulturní památku může dojít také k ohrožení okolí, ať již osob, silničního provozu nebo okolních staveb. Dlouhodobé zanedbání může vést ke zřícení části nebo celé nemovitosti, jak tomu ostatně i v současném případě bylo. Závěr krajského soudu ohledně nemožnosti nahlížet na dědice jako na vlastníky pozůstalosti v průběhu dědického řízení, respektive dovozovat jejich delikt ní odpovědnost vztahující se k pozůstalosti, by měl negativní až absurdní dopad i do dalších oblastí veřejného práva. Existence stavu, kdy by za daný majetek v průběhu dědického řízení nenesl nikdo veřejnoprávní (či přímo delikt ní) odpovědnost, není žádoucí. Obdobné povinnosti jako v nyní rozhodovaném případě tíží například vlastníky pozemků určených k plnění funkcí lesa. Také zde by se výklad zastávaný krajským soudem negativně projevil v maření účelu specifické ochrany lesních pozemků, pokud by v průběhu dědického řízení nebyl nikdo, kdo by za plnění těchto povinností odpovídal. Jako zcela absurdní příklad je možno uvést také situaci, kdy by vozidlem náležejícím do pozůstalosti docházelo k páčání přestupků, za něž by nebyl nikdo jako vlastník (provozovatel) vozidla odpovědný.

Rozsudek krajského soudu v Plzni č. j. 77 A 51/2021 ze dne 18. 6. 2021 – nezákonný zásah spočívající v nevydání regulačního plánu, a tedy v trvání stavební uzávěry

Pokud územní opatření o stavební uzávěře trvá nepřiměřeně dlouho (viz níže) a jeho zrušení je podmíněno vydáním regulačního plánu, stane se nevydání regulačního plánu nezákonným zásahem za toho předpokladu, že právě takové územní opatření o stavební uzávěře trvá nepřiměřeně dlouho. Vědomost o existenci územního opatření o stavební uzávěře v době nabytí vlastnického práva k pozemku tímto zasaženému není pro posouzení jeho přiměřenosti z časového pohledu relevantní, neboť nevydání regulačního plánu, jímž je podmíněno zrušení územního opatření o stavební uzávěře, může nabytí intenzity nezákonného zásahu v průběhu času až poté, co k takovému nabytí vlastnického práva dojde (právě proto, že v důsledku jeho trvání se počne projevovat jeho nepřiměřenost). Proti nevydání regulačního plánu nelze brojit jiným způsobem než žalobou zásahovou (rozhodnutí ve věci vydáno nebylo, protože žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s. nepřipadá v úvahu, žaloba na ochranu před nečinností nepřipadá v úvahu, jelikož regulační plán není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. a rovněž nelze navrhnout zrušení opatření obecné povahy dle ust. § 101a a násl. s. ř. s., jelikož je to právě jeho nevydání, které je předmětem soudního přezkumu). Žalovaný se mýlil, pokud argumentoval, že žalobci mohli využít návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 101a s. ř. s., neboť žalobci nebrojili proti územnímu opatření o stavební uzávěře, nýbrž proti nevydání regulačního plánu (o tom, že způsobilým prostředkem ochrany proti takovému jednání byla zásahová žaloba, viz bod 21 tohoto rozsudku).

Byla podána informace o metodické činnosti MMR:

- a) Stanovisko ve věci opravných prostředků proti závaznému stanovisku vydanému fikcí; ve svém stanovisku e. č. E 71525 / 2021-82 ze dne 10. 8. 2021 MMR konstatuje zejména: *„Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona představuje speciální úpravu ve vztahu k ustanovení § 149 odst. 8 správnímu řádu, kterou lze použít pouze u fiktivního závazného stanoviska a jeho náhrady závazným stanoviskem správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který jej měl vydat. Půjde především o situace, kdy dotčený orgán měl vydat nesouhlasné závazné stanovisko, neboť záměr je v rozporu s ochranou veřejného zájmu chráněného podle jiného právního předpisu, ale v zákonem stanovené lhůtě tak neučinil, lhostejno z jakých důvodů.“*
- b) Metodika k účasti spolků v řízeních a povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v řízeních vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona na základě závazných stanovisek orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6. zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a zajištění informovanosti ekologických spolků o těchto řízeních, ke stažení na webu MMR <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/povolovani-kaceni-drevin-rostoucich-mimo-les-pro-u>.

Dále byla diskutována následující témata:

- a) změna v účelu v užívání jednotky v bytovém domě;
- b) omezení počtu jednotek v domech na základě požadavku vysloveného v územním plánu;
- c) novela vyhlášky č. 268/2009 Sb. – problematika dobíjecích stanic;
- d) stavební uzávěry přijaté podle zákona č. 50/1976 Sb. přestávají platit;
- e) kdy se jedná o rodinný dům se třemi jednotkami a kdy o samostatné řadové domy;
- f) definice pojmu „viladomy“ v územním plánu;
- g) přístavba pokojů k rekreačním domům, které nejsou přímo propojeny s bytem.

Bylo upozorněno na následující události:

- a) seminář k novému stavebnímu zákonu pro členy Společnosti konaný dne 7. 10. 2021
9.30 do 13.30 hodin v budově Nadace ABF na Václavském náměstí č. 31;
- b) výjezdní zasedání Sekce dne 5. 11. 2021 v Nových Dvorech.

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 3/2021

Ročník: XXV

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Vydavatel: Česká společnost pro stavební právo s odbornou garancí Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva průmyslu a obchodu
nám. Curieových 901/7, Staré Město, 110 00 Praha 1
IČO: 47606827

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

JUDr. Miroslav Hegenbart

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Mgr. Jana Macháčková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schódelbauerová

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

doc. JUDr. Ivana Štenglová, CSc.

Ing. Jitka Víchová

JUDr. Zdeňka Vobrátilová

Ing. Roman Vodný, Ph.D.

Ing. arch. Václav Vondrášek

Redakce:

Šéfredaktorka: Mgr. Tamara Blatová: t.blatova@gmail.com; tel.: 723 027 485

Nabídky článků, inzerce.

Ing. arch. Hana Bártová: hana.bartova.praha11@seznam.cz; tel.: 731 628 107

Objednávky, předplatné.

Kontaktní adresa:

Česká společnost pro stavební právo, Václavské nám. 31, 110 00 Praha 1

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 700 výtisků

Toto číslo vyšlo 8. října 2021.

POKYNY PRO AUTORY

Nabídka rukopisů

Redakce přijímá požadavky spolu se zaslánými články na e-mailové adrese bulletin@spolstavprav.cz nebo na adresách členů redakce: hana.bartova.praha11@seznam.cz; t.blatova@gmail.com.

Zaslaný průvodní dopis musí obsahovat plné jméno, adresu pro doručování a kontaktní údaje (e-mailová adresa, telefonní číslo a číslo bankovního účtu pro zaslání honoráře).

Formální požadavky

Rozsah textu by měl činit cca 3–10 stran A4 textového editoru MS WORD, nedohodne-li se autor s redakcí jinak. Za každým textem příspěvku musí být uvedeno jméno autora a seznam použitých zdrojů. Za původnost příspěvku odpovídá autor.

Vzor citací

KÚHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 3. 2020].

Autorizace

V případě, že se autor nevyjádří do pěti dnů od odeslání žádosti o autorizaci textu, považuje redakce text za odsouhlasený a zveřejní jej s případnými redakčními úpravami.



The Czech Architectural and Construction Law Society