

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY



2 / 2022

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



The Czech Architectural and Construction Law Society

Oznámení o konání akcí k 30. výročí založení ČSPSP

Vážení členové, vážení přátelé,
představenstvo České společnosti pro stavební právo si Vám dovoluje oznámit,
že u příležitosti 30. výročí založení Společnosti uspořádá

**dne 20. října 2022 v budově Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství,
Václavské náměstí 31, Praha 1**

odbornou konferenci k aktuální problematice veřejného stavebního práva
a společenské setkání členů a přátel Společnosti.

Pozvánka a podrobný program konference a souvisejících akcí budou rozeslány
v dostatečném předstihu.

Svoji účast na akcích Společnosti v daném termínu potvrďte, prosím, sdělením
na adresu sekretariátu Společnosti nejpozději do 31. srpna 2022.

Těšíme se na setkání s Vámi.

představenstvo České společnosti pro stavební právo

Autoři tohoto čísla:

JUDr. **Marek HANÁK**, Kancelář Veřejného ochránce práv | JUDr. RNDr. **Jitka JELÍNKOVÁ**, Ph.D., v letech 2001–2015 vedoucí právního odboru ředitelství České inspekce životního prostředí, členka rozkladové, výkladové a legislativní komise ministra životního prostředí | JUDr. **Jiří KUBÍK**, MBA, Odbor stavebně správní, Magistrát města Plzně | JUDr. **Pavel KUMPRECHT**, emeritní správní soudce | JUDr. **Eva KUZMOVÁ**, právní poradkyně ČKAIT | JUDr. **Stanislava NEUBAUEROVÁ**, Kancelář Veřejného ochránce práv | Mgr. et Mgr. **Marie POLÁČKOVÁ**, Ph.D., Kancelář Veřejného ochránce práv | prof. JUDr. **Petr PRŮCHA**, Právnická fakulta Masarykovy univerzity | Mgr. **Pavel PŮČEK** Ph.D., Kancelář Veřejného ochránce práv | JUDr. Ing. **Josef STAŠA**, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy | JUDr. **Jana VAŠÍKOVÁ**, Kancelář Veřejného ochránce práv | Mgr. **Jitka VEČEŘOVÁ**, Ph.D., Kancelář Veřejného ochránce práv | JUDr. **Zdeňka VOBRÁTILOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | Ing. **Roman VODNÝ**, Ph.D., ředitel Odboru územního plánování MMR ČR | Ing. arch. **Václav VONDRÁŠEK**, místostarosta městské části Praha 2 | JUDr. **Martin ZÍDEK**, ředitel odboru Památkové inspekce Ministerstva kultury

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

- Fikce závazného stanoviska a hmotněprávní požadavky zákona o ochraně přírody a krajiny**, Jitka Jelínková.....10
Na příkladu závazných stanovisek (souhlasů) podle zákona o ochraně přírody a krajiny autorka ilustruje vysoké nároky judikatury na odůvodnění těchto správních aktů. Článek se soustředí na povinnost dotčených orgánů i stavebních úřadů reagovat na vzniklou fikci. Rozebírá rovněž možnosti účastníků řízení i podatelů podnětů, včetně ekologických spolků, brojít proti fiktivnímu závaznému stanovisku, resp. rozhodnutí jím podmíněnému.
- Závazné stanovisko orgánu památkové péče**, Martin Zídek24
Článek reflektuje genezi vzniku pojmu „závazné stanovisko“ v kontextu památkové péče. Všímá si výkladové praxe tohoto pojmu v právních předpisech až po současnou právní úpravu. V tomto kontextu se článek věnuje i rozhodovací praxi správních soudů i otázce přezkumu závazných stanovisek na úseku památkové ochrany.
- K působnosti obcí v územním plánování**, Petr Průcha33
Cílem článku je poukázat na rozdíly výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti územních samospráv v územním plánování, s přiblížením důvodů, které dle autora spíše svědčí tomu, že i nadále by mělo být vhodnější ponechat pořizování územně plánovací dokumentace v přenesené působnosti. Příspěvek je zaměřen zejména na obecní úroveň.
- K § 177 stavebního zákona a jeho využití v krizových situacích**,
Zdeňka Vobrátilová.....49
Příspěvek se věnuje dřívější i současné právní úpravě mimořádných postupů (úlev) při povolování realizace a odstraňování staveb v situacích, kdy je nezbytné předcházet negativním důsledkům nebo odvrátit či zmírnit dopady živelní pohromy nebo závažné havárie.

Stavba a veřejný zájem, Josef Staša57
Autor se v článku zaměřuje na problematiku výkladu pojmu „veřejný zájem“ v souvislosti s výstavbou, uvádí kategorizaci stavebních záměrů na základě rozlišení veřejného a soukromého záměru, jako jednoho z faktorů ovlivňujícího diferenciaci stavebněprávního režimu. K dané problematice jsou uvedeny i relevantní nálezy Ústavního soudu.

Diskuse – Polemika

Nový stavební zákon z pohledu ČKAIT – otazníky a výzvy, Eva Kuzmová65
Autorka prezentuje názor České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT) na schválenou podobu nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.) a hledá odpovědi na otázky, zda nová právní úprava zohlednila snahu o zajištění univerzálnosti, jednoduchosti a efektivity jediného povolovacího řízení při respektování práv všech zainteresovaných subjektů a ochrany veřejných zájmů.

SVJ jako účastník společného územního a stavebního řízení, Jiří Kubík.....77
Autor se věnuje problematice účastenství společenství vlastníků jednotek ve společném územním a stavebním řízení v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který rozhodl, že společenství vlastníků jednotek je účastníkem společného územního a stavebního řízení, jde-li v řízení o záměr na sousedním pozemku či stavbě, kterým mohou být přímo dotčeny společné části nemovitosti spravované společenstvím vlastníků jednotek.

Hledání odpovědi na otázky spojené s problematikou udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu, Pavel Kumprecht84
Autor v článku reflektuje některé výkladové pojmy spojené s problematikou udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu, uvádí a komentuje příklady ze soudní praxe a formuluje otázky, které se k udělování výjimek vztahují.

Státní správa, samospráva a stavební zákon, Václav Vondrášek92
Diskusní příspěvek vztahující se k navrženému modelu státní správy a samosprávy tak, jak jej navrhuje nový stavební zákon. Autor se zamýšlí i nad uplatňováním veřejného zájmu, zda tento zájem hájený obcemi by neměl být obsažen ve složkových zákonech, jako je zákon o obcích nebo o hl. m. Praze, a nikoliv ve stavebním zákoně.

Chov koz na pozemku v rozporu s územním plánem, Marek Hanák97
Konkrétní případ, který řešil ochránce veřejných práv v souvislosti se stížností na postup stavebního úřadu tolerujícího užívání sousedního pozemku k chovu hospodářských zvířat, přestože se pozemek nachází dle platného územního plánu v ploše určené k rekreaci.

Průřezové informace

Novely stavebního zákona, Roman Vodný..... 102
Článek informuje o zásadních změnách, které přináší novely stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Pozornost je věnována zejména novele, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů v červnu letošního roku pod č. 195/2022, se zaměřením na zásadní změny na úseku územního plánování.

Tradičně (netradiční) kulatý stůl ombudsmana na aktuální témata z oblasti stavebního práva, Jana Vašíková, Jitka Večeřová, Marie Poláčková, Pavel Půček, Stanislava Neubauerová 109
Informace z kulatého stolu, který v dubnu 2022 uspořádal veřejný ochránce práv se zástupci odborné veřejnosti z řad Ministerstva pro místní rozvoj, krajských stavebních úřadů, magistrátů hlavního města Prahy a Brna a České společnosti pro stavební právo ke konkrétním řešeným případům z oblasti stavebního práva. Diskutovalo se například nad tématem udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu, o změnách, které přináší novela zákona o požární ochraně, probírána byla i judikatura správních soudů.

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2022, sp. zn. 23 Cdo 2696/2020
(smlouva o dílo, protokolární předání díla)..... 122

Různé

Zápis z 82. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 5. 4. 2022..... 128

Zápis z 83. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 6. 5. 2022..... 134

Zápis z 84. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 28. 6. 2022 139

Zápis a usnesení z valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 9. 6. 2022..... 144

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

- Fiction of Binding Opinion and Substantive Law Requirements of Act on Countryside and Landscape Protection**, Jitka Jelínková10
Using the example of binding opinions (consents) under the Act on Countryside and Landscape Protection, the author illustrates the high requirements of case law for the justification of such administrative acts. The article focuses on the duty of the affected authorities and building control authorities to respond to a fiction arising. She also analyses the options of parties to proceedings and submitters of proposals, including environmental associations, that want to challenge a fictive binding opinion or decision conditional thereon.
- Binding Opinion of Heritage Care Body**, Martin Zídek24
The article examines the genesis of the term binding opinion in the heritage care context. It deals with the interpretative practice of this term in legal regulations and current legal provisions. In this context, the article also deals with the decision-making practice of administrative courts and the question of reviews of binding opinions concerning heritage protection.
- On the Powers of Municipalities in Town and Country Planning**, Petr Průcha33
The aim of the article is to highlight the differences in the exercise of independent and transferred local government powers in town and country planning, specifying the reasons that, according to the author, indicate it continues to be more suitable to leave the making of local planning documentation in transferred powers. The article is focused, in particular, at the municipal level.
- Regarding Section 177 of the Building Act and Its Application in Crises**, Zdeňka Vobrátilová49
The article is about the former and current provisions on extraordinary procedures (reliefs) when permitting the construction and demolition of structures in situations where it is necessary to prevent the negative consequences or alleviate the impacts of a natural disaster or serious accident.

Construction and the Public Interest, Josef Staša57

In the article, the author focuses on the issue of interpreting the term public interest in connection with construction and categorises construction plans based on differentiating the public and private interest, as one of the factors influencing the differentiation of the construction law regime. Decisions of the Constitutional Court relevant to the issue are examined.

Discussion – Polemic

New Building Act from Viewpoint of the Czech Chamber of Authorised Engineers and Technicians – Questions and Challenges, Eva Kuzmová65

The author presents the opinion of the Czech Chamber of Authorised Engineers and Technicians Working in Construction (CCAIT) on the final form of the new Building Act (Act No. 283/2021 Coll.) and looks for answers to questions about whether the new legal provisions took into consideration an attempt to ensure universality, simplicity and effectiveness of single permission proceedings while respecting the rights of all interested entities and the protection of public interests.

Unit Owners Association as Party to Joint Planning and Construction Proceedings, Jiří Kubík.....77

The author deals with the issue of participation by unit owners associations in joint planning and construction proceedings in response to a Judgment of the Supreme Administrative Court, which decided that a unit owners association is a party to joint planning and construction proceedings, in the case of proceedings on a plan for a neighbouring lot or structure that could directly affect joint parts of the property administered by the unit owner's association.

Looking for Answers to Questions Related to Issue of Granting Exceptions from General Requirements for Construction, Pavel Kumprecht84

In the article, the author reflects on some terms related to the granting of exceptions from general requirements for construction, states and comments on examples from judicial practice and formulates questions that relate to the granting of exceptions.

Civil Service, Local Authorities and the Building Act, Václav Vondrášek92

A discussion article related to the proposed model for the civil service and local authorities, as proposed by the new Building Act. The author considers the application of the public interest, whether this interest protected by municipalities should not be contained in establishing acts, such as the Act on Municipalities or the Act on the City of Prague, not the Building Act.

Keeping Goats on Land in Conflict with Town and Country Plan, Marek Hanák.....97

A specific case that the ombudsman dealt with in connection with a complaint about the actions of a building control authority tolerating the use of a neighbouring lot for the keeping of farm animals, although according to the zoning plan the land is in an area designated for recreation.

Overview information

Amendments to the Building Act, Roman Vodný..... 102
The article is about fundamental changes contained in amendments to the Building Act, No. 283/2021 Coll. Attention is especially paid to the amendment that was promulgated in the Collection of Laws this June under no. 195/2022, focusing on fundamental changes to town and country planning.

Traditional (Non-traditional) Round Table with Ombudsman on Current Construction Law Topics, Jana Vašíková, Jitka Večeřová, Marie Poláčková, Pavel Půček, Stanislava Neubauerová 109
The article contains information from a round table that was arranged in April 2022 by the public ombudsman with representatives of the professional public from the Ministry for Regional Development, regional building control authorities, Prague and Brno city halls and the Czech Construction Law Society on specific construction law cases. There was a discussion, for example, about the granting of exceptions from general requirements for construction, changes due to the amendment to the Act on Fire Protection and cases decided by the administrative courts.

Supporting construction practice

From Judgement of the Supreme Court of 27 January 2022, file ref. 23 Cdo 2696/2020 (Performance contract, handover of work under a record)..... 122

Miscellaneous

Minutes of the 82nd Meeting of the Planning Proceedings and Construction Proceedings Section of the Czech Construction Law Society of 5 April 2022..... 128

Minutes of the 83rd Meeting of the Planning Proceedings and Construction Proceedings Section of the Czech Construction Law Society of 6 May 2022 134

Minutes of the 84th Meeting of the Planning Proceedings and Construction Proceedings Section of the Czech Construction Law Society of 28 May 2022 139

Minutes and Resolutions of the General Meeting of the Czech Construction Law Society of 9 June 2022 144

Fikce závazného stanoviska a hmotněprávní požadavky zákona o ochraně přírody a krajiny

Jitka Jelínková

Obecná fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, pokud není vydáno ve lhůtě, byla pro postupy podle stavebního zákona zavedena novelou č. 403/2020 Sb. Uplatnění pozitivní fikce by mělo být v praxi výjimkou, neboť již sama absence odůvodnění je zjevným problémem z hlediska základních zásad činnosti správních orgánů. Mimo-procesní posouzení určité otázky představuje riziko v právním státě nepřipustné libovůle.

Na příkladu závazných stanovisek (souhlasů) podle zákona o ochraně přírody a krajiny autorka ilustruje vysoké nároky judikatury na odůvodnění těchto správních aktů. Jen tak lze přezkoumat, zda hmotněprávní limity přípustnosti stavebních a jiných zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny nebyly překročeny a zda nedošlo ke zneužití správního uvážení.

Článek se soustředí na povinnost dotčených orgánů i stavebních úřadů reagovat na vzniklou fikci. Rozebírá rovněž možnosti účastníků řízení i podatelů podnětů, včetně ekologických spolků, brojít proti fiktivnímu závaznému stanovisku, resp. rozhodnutí jím podmíněnému.

Úvod

Od přijetí zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a tedy zavedení fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, pokud není vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, v § 4 odst. 9 stavebního zákona, uplynul již delší čas. Kromě metodiky Ministerstva pro místní rozvoj¹⁾ se k nové právní úpravě vyjádřili různí autoři, kteří se zabývali především spornými procesními otázkami vztahu právní úpravy závazných stanovisek pro postupy podle stavebního zákona (speciální, ovšem v jakém rozsahu) k obecné úpravě závazných stanovisek, ochrany

1) Změny v právní úpravě závazných stanovisek dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Odbor stavebního řádu, leden 2021. Zveřejněno na webu MMR 5. 2. 2021.

před nečinností a dalším ustanovením správního řádu.²⁾ Z pohledu ochrany veřejných zájmů, ale i dalších základních zásad činnosti správních orgánů je mi zvláště blízký článek V. Petr-michla,³⁾ který ve shodě s mým názorem klade důraz na aplikaci § 4 odst. 10 stavebního zákona, tj. nápravu vzniku fikce nadřízeným orgánem dotčeného orgánu, a význam odůvodnění skutečného závazného stanoviska. Řádné zdůvodnění závazného stanoviska, ať už vyhovujícího všem účastníkům či souhlasného nebo nesouhlasného,⁴⁾ požaduje i dosavadní judikatura. Na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny lze ilustrovat vysoké nároky na posouzení splnění hmotněprávních předpokladů pro zásahy do jím chráněných veřejných zájmů. Pro úplnost je třeba připomenout, že na některá závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a rovněž na závazné stanovisko EIA, se podle § 4 odst. 12 stavebního zákona fikce nepoužije, jde však jen o nejnütnější minimum, kdy by fiktivní, nikoli skutečné posouzení záměru bylo porušením požadavků plynoucích z evropských směrnic v oblasti ochrany přírody a životního prostředí.⁵⁾

Předpoklady pro vydání souhlasů podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Mezi jednotlivými závaznými stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních zákonů jsou značné rozdíly. V některých případech může být sporná sama pravomoc vydat k určitému záměru závazné stanovisko v závislosti na formulaci zmocňujícího ustanovení i výkladech judikatury, která právě na úseku ochrany přírody a krajiny řešila tyto otázky zejména u závazných stanovisek k zásahům do významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“), a souhlasů k zásahům do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 tohoto zákona.⁶⁾

Např. ve vztahu ke krajinnému rázu se Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil, že pravomoc orgánu ochrany přírody vydávat souhlas k umístování a povolování staveb (jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz) je dána pouze tam, kde existuje „krajina krajinným rázem charakterizovaná“; centrální část vysoce urbanizovaného prostředí nelze podle soudu bez přistoupení dalších skutečností označit za „krajinu“ ve smyslu záko-

-
- 2) Např. VEDRAL, J. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona. In: *Bulletin Stavební právo*, 2021, roč. XXV, č. 3, s. 29–50. SOVA, A. Prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona. In: *Správní právo*, 2022, roč. LV, č. 1, s. 21–32.
 - 3) PETRMICHL, V. Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021. In: *Právní rozhledy*, 2021, č. 15–16, s. 543–550.
 - 4) Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 275/2018-102 ze dne 18. 2. 2020.
 - 5) Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění vydáno jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků).
 - 6) Stranou ponechávám další spornou otázku, kterou se judikatura hojně zabývala, jakou formou má být správní akt zvaný v příslušném zákoně nejčastěji „souhlas“ či „závazné stanovisko“, vydaný, tj. kdy formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu a kdy formou rozhodnutí.

na o ochraně přírody a krajiny.⁷⁾ To nic nemění na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 97/2001-48 ze dne 12. 10. 2004, č. 499/2005 Sb. NSS, že otázka, zda posuzovanou činností by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, musí být posouzena procesně. Jak rozšířený senát uvedl, mimoprocesní posouzení určité otázky „*evidentně připouští značné riziko v právním státě nepřijatelné libovůle, neboť nezaručuje, že s obdobnými případy bude nakládáno obdobně (srov. zásadu treat like cases alike and different cases differently), tj. neposkytuje dostatečné záruky rovného přístupu správních orgánů k fyzickým a právnickým osobám*“, a „*především už vůbec nemusí být zřejmé, jaké úvahy jej (orgán ochrany přírody) k jeho závěru vedly a které skutečnosti vzal při svých úvahách v potaz*“.

Pokud jde o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 ZOPK k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce (mezi takové zásahy podle zákona patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů), judikatura konstatovala, že „*Stanovisko je zapotřebí vydat i v případě, kdy orgán ochrany přírody a krajiny sice dojde k závěru, že ke škodlivému zásahu do významného krajinného prvku nedojde, avšak tato skutečnost není zcela zřejmá na první pohled*“⁸⁾ a „*Žádost o závazné stanovisko k zásahu do VKP je třeba podat jaksi preventivně, i pokud je ten, kdo zásah zamýšlí, přesvědčen, že ke škodlivému zásahu nemůže dojít*.“⁹⁾

Za klíčové ve vztahu k předmětu tohoto článku (zhodnocení předpokladů pro „vydání“ souhlasného závazného stanoviska bez podmínek fikcí) považuji hmotněprávní limity, které právě v výše zmíněných správních aktech zákon o ochraně přírody a krajiny jasně stanoví. Podle § 4 odst. 2 ZOPK jsou významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. Podle § 12 odst. 1 je krajinný ráz chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.

Povolení kácení stavebním úřadem odůvodněné fikcí?

Zcela specifické je podle mého názoru závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, na jehož základě stavební úřad povoluje kácení a ukládá náhradní výsadbu ve

7) Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 83/2002-65 ze dne 28. 12. 2006, č. j. 2 As 49/2007-191 ze dne 12. 9. 2008, č. j. 6 As 48/2008-210 ze dne 10. 6. 2009, č. j. 8 As 34/2010-106 ze dne 28. 6. 2010, č. j. 7 As 23/2014-57 ze dne 11. 6. 2014, č. j. 7 As 267/2015-57 ze dne 2. 6. 2016.

8) Rozsudky Městského soudu v Praze 9 č. j. A 22/2014-80 ze dne 30. 12. 2015 a č. j. 10 Ca 299/2009-45 ze dne 1. 9. 2010.

9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 94/2008-53 ze dne 18. 12. 2008.

výrokové části rozhodnutí v územním řízení nebo společném územním a stavebním řízení.¹⁰⁾ Tuto netypickou a procesně nevhodnou situaci, kdy orgán ochrany přírody je příslušný k vydání závazného stanoviska, které je nezbytné ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru, ale vlastní konstitutivní rozhodnutí o povolení kácení vydává stavební úřad, vytvořila novela č. 225/2017 Sb. Na rozdíl od jiných závazných stanovisek dotčených orgánů nejde o souhlas, podmíněný či nepodmíněný, k něčemu (ke stavebnímu záměru), nýbrž o podklad pro povolení kácení, pro rozhodnutí stavebního úřadu zakládající právo kácet.

Podle poslední věty § 8 odst. 6 se pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného (přesněji umístovaného, či umístovaného a povolovaného) v příslušných řízeních podle stavebního zákona použijí obdobně odstavce 1 § 8 (tj. vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a provedení správního uvážení o existenci, nebo neexistenci závažného důvodu pro povolení kácení) a § 9 (o uložení náhradní výsadby přiměřené ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé povolovaným pokácením dřevin).¹¹⁾ Bohatá judikatura jednoznačně formulovala nároky na zákonné rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin a jeho odůvodnění, když konstatovala, že „Ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé zákona č. 114/1992 Sb. svěřuje orgánu ochrany přírody při rozhodování, zda povolí kácení dřevin, správní uvážení, správní orgán má tedy v tomto ohledu určitý prostor pro vlastní úvahu... Dané ustanovení však zároveň stanoví meze takové úvahy. Pro povolení kácení dřevin musí existovat závažné důvody a musí mu předcházet vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Z rozhodnutí orgánu ochrany přírody tak musí být patrné, jakou úvahou se správní orgán při posouzení těchto otázek řídil a zda význam těchto dřevin na straně jedné i závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé dostatečně zhodnotil. Jeho úvaha musí odpovídat zásadám logického myšlení a musí se pohybovat v zákonem vymezeném rámci.“¹²⁾

Nevidím žádný důvod, aby se tyto nároky na rozhodnutí orgánu ochrany přírody o povolení ke kácení nevztahovaly i na rozhodnutí stavebního úřadu o tomtéž. Jsem přesvědčena, že rozhodnutí stavebního úřadu o povolení kácení dřevin musí být opřeno o skutečné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK, ve kterém bude požadavkům § 8 odst. 1 na povolování kácení a § 9 odst. 1 a 3 na ukládání náhradní výsadby učiněno zadost. Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení kácení odůvodněné fikcí souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody by podle mého názoru bylo nezákonné již pro rozpor s § 68 odst. 3 správního řádu. Nahrazení chybějícího závazného stanoviska orgánu ochrany přírody vlastním vyhodnocením funkčního a estetického významu dřevin ze strany stavebního úřadu, resp. provedení dalších úvah vyžadovaných v § 8 odst. 1 a § 9 ZOPK stavebním

10) Podrobnosti viz JELÍNKOVÁ, J. Kácení dřevin pro účely stavebních záměrů. In: *Bulletin Stavební právo*, 2020, roč. XXIV, č. 2, s. 23–35.

11) V případě povolování kácení dřevin pro účely výstavby dal soud za pravdu názoru, že „za situace, kdy nebyl vydán zvláštní zákon k provedení odvodové povinnosti, jeví se uložení náhradní výsadby jako jediná možnost řešení kompenzace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin“ (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31A 5/2010-83 ze dne 28. 6. 2012). Stejný názor vyjadřuje Metodická instrukce MŽP k aplikaci § 8 a 9 ZOPK (Věstník MŽP 3/2022) v čl. 11.

12) Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 10/2007-109 ze dne 26. 10. 2007 a č. j. 4 As 20/2008-84 ze dne 21. 8. 2008, č. 1788/2009 Sb. NSS.

úřadem by bylo jednáním mimo pravomoc stavebního úřadu. To uznává i metodika Ministerstva pro místní rozvoj¹³⁾, podle níž „součástí odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu je odůvodnění povolení kácení, jeho podmínek a uložené náhradní výsadby“, přičemž „podkladem těchto částí odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu je odůvodnění závazného stanoviska OOP“ a „stavební úřad je plně vázán závazným stanoviskem OOP“. K fikci však metodika MMR říká pouze to, že „OOP (orgány ochrany přírody) by si měly být vědomy možných důsledků fikce souhlasného závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK“. Těchto důsledků by si podle mého názoru měly být vědomy rovněž stavební úřady z důvodů výše předestřených: bez skutečného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK (ať již vydaného příslušným orgánem ochrany přírody ve lhůtě, nebo v případě vzniku fikce nadřízeným orgánem ochrany přírody postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona) nemůže rozhodnutí stavebního úřadu o povolení kácení dostát požadavkům na obdobné použití § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. na vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a provedení správního uvážení o existenci, nebo neexistenci závazného důvodu pro povolení kácení (pomíjím-li již otázku náhradní výsadby).

Účel fikce souhlasného závazného stanoviska

Účel fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle stavebního zákona je evidentní – chránit žadatele před nečinností veřejné správy. Ztotožňuji se však s názorem P. Svobody, že pozitivní fikce je výjimečný institut a „pozitivní fikce nemůže být ospravedlnitelná (natož přiměřená), má-li být zavedena všeobecně pro všechna závazná stanoviska vydávaná pro všechny stavby obecně. Pak totiž paušálně privilejuje zájem stavebníka na úkor všech ostatních soukromých i veřejných zájmů, a proto je zřejmě v rozporu s ústavním pořádkem ČR“¹⁴⁾ Stejně kriticky se vyjadřuje V. Petrmichl, podle nějž „fikce závazných stanovisek je velkorysou úlitbou žadatelů, zřetelně totiž favorizuje stavebníka nejen na úkor ochrany dotčených veřejných zájmů, ale může i výrazným způsobem zasáhnout do právní sféry třetích osob“¹⁵⁾

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. uvádí, že „Uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska by mělo být v praxi výjimkou, neboť závazná stanoviska jsou důležitým podkladem pro řízení, které vedou stavební úřady, a jejichž prostřednictvím chrání dotčené orgány veřejné zájmy na svěřeném úseku veřejné správy. Stát, potažmo orgány veřejné správy,

13) 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. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR pro stavební úřady. Odbor stavebního řádu, září 2021. Zveřejněno na webu MMR 9. 9. 2021.

14) SVOBODA, P. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. In: *Ochrana přírody*, 2020, roč. 75, č. 5, s. 20–21.

15) Opus cit. v poznámce 3.

nesmí rezignovat na ochranu veřejných zájmů, nicméně nečinnost správních orgánů je v rozporu s principem dobré správy a fakticky k ochraně veřejných zájmů nevede. Zvolené řešení tak respektuje zásadu hospodárnosti a rychlosti při činnosti správních orgánů.“ Nelze si nepoložit otázku, co je podle zákonodárce příčinou nedodržování lhůt ze strany správních orgánů? Zřejmě pouhá laxnost, když se domnívá, že zavedením fikce pomůže žadatelům, aniž by ublížil ochraně veřejných zájmů, případně zájmů třetích osob. To samozřejmě mímím ironicky a dodávám výstižnou citaci z usnesení Krajského soudu v Plzni: „Je povinností státu (výkonné moci), aby zajistil řádný výkon veřejné správy dostatečným personálním i materiálním vybavením správních orgánů odpovídajícím jejich skutečnému vyřízení.“¹⁶⁾

Fikce je nepochybně velkým lákadlem pro dotčené orgány, ať již z důvodu skutečného přetížení, neznalosti (zaznamenala jsem od dotčených orgánů vážně míněné otázky, zda např. můžou psát do koordinovaného závazného stanoviska, že určité závazné stanovisko bylo vydáno fikcí), či důvodů mnohem temnějších, včetně „záměrné nečinnosti v důsledku ilegální koordinace postupu“¹⁷⁾ mezi žadatelem a příslušným pracovníkem dotčeného orgánu. Pro nadřízený správní orgán dotčeného orgánu může být stejně velkým lákadlem mimoprocesně posoudit, že předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek byly splněny, tj. kupř. odložit podnět ekologického spolku k postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

Samozřejmě je však třeba právní úpravu fikce souhlasného závazného stanoviska re-spektovat, tj. nelze ji vykládat způsobem, který by podstatu tohoto institutu vyprázdnil,¹⁸⁾ byť ve snaze zabránit neblahým dopadům fikce do veřejných zájmů a zájmů osob přinejmenším v obecném slova smyslu dotčených stavebním záměrem, které se zdaleka ne vždy mohou bránit z pozice účastníků řízení.

Vztah fikce a ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu

Zde je na místě učinit odbočku ke sporné procesní otázce, zda lze vzniku fikce předejít prodloužením lhůty pro vydání závazného stanoviska přiměřeným použitím § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, s tím, že namísto nadřízeného správního orgánu, který z „legitimního důvodu“ může usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, by lhůtu usnesením prodlužoval sám dotčený orgán.¹⁹⁾ Jinými slovy, jde o to, zda lhůta pro vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu (30 dnů, resp. až 60 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ)

16) Usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 43 A 21/2019-46 ze dne 5. 6. 2019.

17) Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 10/2009-86 ze dne 25. 6. 2009, č. 2255/2011 Sb. NSS, k fikci souhlasu s ohlášením stavby podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (novely č. 350/2012 Sb.).

18) Dtto poznámka č. 17.

19) Závazné stanovisko je úkon podle části čtvrté správního řádu a podle § 154 se na tyto úkony přiměřeně použijí i další (v § 154 výslovně neuvedená) ustanovení tohoto zákona, pokud jsou potřebná.

může být prodloužena (resp. se ze zákona prodlužuje) z jiného relevantního důvodu, než je ohledání na místě nebo zvláštní složitost případu, např. proto, že dotčený orgán musí před vydáním závazného stanoviska opatřit vyjádření jiného orgánu, vyčkat zpracování znaleckého posudku, který zadal a jež považuje za nutný podklad,²⁰⁾ nebo musí být vyřešena námitka podjatosti všech úředních osob dotčeného orgánu.

Znění § 4 odst. 9 stavebního zákona, podle nějž „o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu“, může být argumentem pro takový výklad, který je však menšinový.²¹⁾ Ani já se k němu nekloním, především pro to, že by „smysl a účel institutu fikce jako „automatického“ prostředku ochrany proti nečinnosti dotčeného orgánu poměrně výrazně oslaboval“,²²⁾ ne-li téměř „vyprazdňoval“. Navíc by otevíral další sporné procesní otázky, např. obranu žadatele o závazné stanovisko proti nedůvodnému prodloužení lhůty pro jeho vydání dotčeným orgánem, včetně případné, podle mého názoru krajně nežádoucí, konstrukce, že fikce nastala, pokud by nadřízený orgán dotčeného orgánu zrušil usnesení podřízeného orgánu o přiměřeném prodloužení zákonné lhůty pro jeho vydání s účinky ex tunc (spojením § 80 odst. 4 písm. b) a § 156 odst. 2 správního řádu). Domnívám se proto ve shodě s většinovým výkladem, že stavební zákon není v § 4 odst. 9 terminologicky přesný a že prodloužením lhůty k vydání závazného stanoviska míní „prodloužení“ ze základní lhůty 30 dnů až na 60 dnů, což se podle § 149 odst. 4 správního řádu děje ze zákona („připočítává se“).²³⁾

Kdo má chránit veřejný zájem (správní orgány, účastníci řízení, občané)

Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (srov. zásada ochrany veřejného zájmu vyjádřená v § 2 odst. 4 správního řádu). Jak však výstižně konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, „Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní“.²⁴⁾ Tento názor má nepochybně obecnou platnost a je opravdu absurdní, že mnohé správní orgány se k podnětům veřejnosti, aby z moci úřední konaly ve prospěch veřejného zájmu, staví způsobem „můžu, takže nemusím, a nemusím zdůvodňovat proč“.²⁵⁾

20) Podle § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu se ke lhůtě pro vydání rozhodnutí připočítává doba nutná ke zpracování znaleckého posudku; § 149 odst. 4 na tento případný podklad pro závazná stanoviska nepamatuje.

21) Zastává jej A. Sova, viz SOVA, A. Prodlužování lhůty pro vydání závazného stanoviska pro postupy podle stavebního zákona. In: *Správní právo*, 2022, roč. LV, č. 1, s. 21–32.

22) J. Vedral připouští oba výklady, viz VEDRAL, J. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, 2021, roč. XXV, č. 3, s. 29–50.

23) Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. obsahuje v § 178 odst. 1 až 3 jednoznačnou úpravu.

24) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS.

25) Tím samozřejmě nepopírám, že podnět podle § 42 správního řádu je obecně chápán jako nenárokový, tj. jako „pouhý impuls“ pro činnost správních orgánů, a proti odložení podnětu se nelze bránit nečinností a v zásadě ani zásahovou žalobou (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ans 5/2009-139 ze dne 7. 5. 2010 a č. j. 2 As 285/2016-86 ze dne 30. 3. 2017,

Rozšířený senát citovaný názor vyslovil ve sporu o aktivní věcnou legitimaci navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kdy dospěl k závěru, že „V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu.“. Dodávám, že v posuzovaném případě obec namítala porušení zásad ochrany zemědělského půdního fondu.

V případě klasických žalob proti rozhodnutí správního orgánu konstatoval Nejvyšší správní soud např. že „Třetí osoba (míněno účastník řízení) je v řízení o umístění stavby oprávněna namítat, že pro danou stavbu nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, neboť změnou krajinného rázu může být dotčena na právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem.“²⁶⁾ Jak výstižně uvádí K. Černín, „Veřejnoprávní námitky musí posoudit správní orgány v procesu úředního povolování stavby, a to dokonce z úřední povinnosti – sousedská námitka je v takovém případě vlastně jen upozorněním, aby stavební úřad neopomněl věnovat určité otázce pozornost nebo aby ji neopomněl zhodnotit z určitého úhlu pohledu.“²⁷⁾

Pokud bude některý z účastníků řízení napadat v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu fiktivní závazné stanovisko, znamená jeho potvrzení nebo změna nadřízeným správním orgánem standardním postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu fakticky vydání skutečného závazného stanoviska s náležitostmi odůvodnění podle § 149 odst. 2 správního řádu.²⁸⁾ Stejně jako v případě vydání nového závazného stanoviska postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona zkoumá nadřízený orgán dotčeného orgánu zákonost i věcnou správnost, tedy fakticky to, zda byly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

V případě fiktivního závazného stanoviska ovšem účastník řízení ztrácí možnost polemizovat v odvolání s důvody dotčeného orgánu, účinně rozporovat úplnost podkladů pro jeho vydání, napadat úvahy, kterými se dotčený orgán řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen, protože fiktivní souhlasné závazné stanovisko samozřejmě žádné odůvodnění nemá. Konkrétnější námitky účastníků lze v těchto případech čekat až v rámci vyjádření k potvrzení nebo změně fiktivního závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem; možnost vyjádřit se k těmto podkladům rozhodnutí musí být účastníkům řízení dána postupem podle § 36 odst. 3

č. 3563/2017 Sb. NSS). Průlomem do této doktríny je rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, v němž se ovšem nadále striktně rozlišuje pod ochranu správního soudnictví nepostavený podnět k ochraně veřejného zájmu od případů, kdy se nezhájení řízení z moci úřední dotýká hmotných práv žalobce.

26) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, č. 2479/2012 Sb. NSS.

27) ČERNÍN, K. Účinná soudní obrana proti vzniku stavby. In: *Bulletin advokacie*, 2017, č. 5, s. 42.

28) Viz metodika Ministerstva pro místní rozvoj citovaná v poznámce 1.

správního řádu²⁹⁾. Je otázkou, zda, resp. za jakých okolností se odvolací správní orgán bude muset znovu obracet na nadřízený orgán dotčeného orgánu, aby se k těmto námitkám vyjádřil. Z dosavadní judikatury týkající se vypořádání námitek účastníků směřujících vůči (skutečným) závazným stanoviskům dotčených orgánů plyne, že nedostatečná reakce na tyto námitky ze strany nadřízených orgánů dotčených orgánů působí nezákonnost rozhodnutí odvolacího správního orgánu.³⁰⁾ Zároveň bylo judikováno, že „*je-li závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námitky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.*“³¹⁾

Fiktivní závazné stanovisko představuje riziko pro ochranu veřejných zájmů především v případech, kdy nebude účastník řízení, který by proti němu brojil. Ochrana veřejných zájmů je však povinností správních orgánů a neměla by být ponechána na obraně účastníků řízení. Proto má klíčový význam správná aplikace § 4 odst. 10 stavebního zákona, podle něž „*jestliže 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*“.

Postup podle § 4 odst. 10 stavebního zákona

Panuje shoda, že § 4 odst. 10 stavebního zákona je zvláštní úpravou vůči § 149 odst. 8 správního řádu. Nadřízený správní orgán dotčeného orgánu nemůže fiktivní závazné stanovisko pouze zrušit pro nezákonnost, ale musí zkoumat zákonnost i věcnou správnost a nebyly-li splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, tj. hmotněprávní předpoklady podle příslušného zvláštního zákona, sám vydat skutečné závazné stanovisko, kterým se fiktivní ruší. Že tento postup nemusí být pro žadatele výhodnější, než kdyby sám dotčený orgán mohl vydat skutečné závazné stanovisko po lhůtě, je evidentní, podstatu fikce však nelze popírat.

Pro ochranu veřejných zájmů je za prvé nutné, aby se nadřízený dotčený orgán o vzniku fikce dozvěděl. Podnět k úřední činnosti může dostat od stavebního úřadu, podřízeného dotčeného orgánu, účastníka řízení, ekologického spolku, kohokoliv.

29) Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 182/2017-68.

30) Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS.

31) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65.

Podle mého názoru lze hovořit o povinnosti stavebního úřadu a podřízeného dotčeného orgánu, který svou nečinností vznik fikce způsobil, nadřízený dotčený orgán informovat. Povinnost dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), dopadá na všechny správní orgány. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. k tomu uvádí pouze, že „Pokud bude žadatel v žádosti o vydání rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu tvrdit, že u závazného stanoviska dotčeného orgánu nastala fikce, bude nucen správní orgán v rámci principu dobré správy tuto skutečnost ověřit u příslušného dotčeného orgánu. Není vyloučeno, aby ten, kdo podal žádost o vydání závazného stanoviska, požádal dotčený správní orgán o vydání osvědčení postupem podle části IV. správního řádu o tom, že fikce nastala.“. Shodují se však s názorem V. Petrmichla, že „vedle vnějších podnětů lze informovanost nadřízených dotčených orgánů zajistit i systémovým způsobem v rámci metodického vedení a ukotvenou informační povinností podřízených úřadů ve vnitřních předpisech (ad hoc, periodicky apod.)“.³²⁾

Za druhé je nutné postup nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona striktně chápat jako povinný, nikoli jako pouhou možnost. Tak je zmíněné ustanovení samozřejmě i napsáno („vydá“ nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, nikoli „může vydat“). Zásadní roli pak hraje kvalita odůvodnění, že byly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Obávám se, že pokud fiktivní souhlasné závazné stanovisko nebude napadat účastník řízení, ale např. pouze ekologický spolek podnětem k postupu podle § 4 odst. 10, bude jeho podnět v duchu klasické doktríny nenárokovosti a nežalovatelnosti odložení podnětu v řadě případů odbyt stručným sdělením, že předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek má nadřízený správní orgán za splněné. Jinými slovy, řádné odůvodnění závazného stanoviska splňující požadavky odstavce 2 § 149 správního řádu bude nahrazeno pouhým neformálním nepřezkoumatelným vyjádřením. Právě odůvodnění nejen správního rozhodnutí³³⁾, ale i závazného stanoviska i dalších stanovisek a vyjádření podle části čtvrté správního řádu považuji za klíčové pro posouzení, zda nedošlo k zneužití správního uvážení, k porušení zásady ochrany veřejného zájmu a legitimního očekávání – zkrátka, zda nedošlo k v právním státě nepřijatelné libovůli.

Nelze nepřipomenout dosavadní judikaturu, která odmítla až absurdní názor správních orgánů, že souhlasné závazné stanovisko nemusí být odůvodněno, neboť na ně lze přiměřeně použít § 68 odst. 4 správního řádu o možnosti absence odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního stupně za podmínky plného vyhovění všem účastníkům řízení. „NSS je názoru, že § 68 odst. 4 správního řádu se na závazná stanoviska neuplatní, jelikož absence odůvodnění

32) Opus cit. v poznámce 3.

33) Viz např. Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010 (Výklad k § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí bez odůvodnění), podle nějž, pokud je rozhodnutí založeno na aplikaci neurčitého právního pojmu nebo správního uvážení či se odchyluje od ustálené rozhodovací praxe, nelze § 68 odst. 4 správního řádu aplikovat.

*závazného stanoviska bude mít vždy za následek jeho nepřezkoumatelnost. Účastníci správního řízení nemohou nijak zasahovat do procesu vydávání závazného stanoviska. Účastníci správního řízení se mohou s okolnostmi, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno, seznámit pouze z jeho obsahu, proto je podstatné, aby závazné stanovisko, ať už vyhovující všem účastníkům či souhlasné nebo nesouhlasné, vždy obsahovalo řádné zdůvodnění.*³⁴⁾

Judikatura k udělování souhlasů k zásahům do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny nastavila vysokou laťku pro odůvodnění přípustnosti zásahu, tj. pro posouzení, že nebudou překročeny hmotněprávní limity přípustnosti takových zásahů, a podle mého názoru je nepřipustné nyní tuto laťku v řadě případů snížit na posouzení „mlčky“, tj. fikci a případně stručným sdělením nadřízeného orgánu, že neshledává důvod k postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

Z jakých pozic mohou proti fiktivnímu závaznému stanovisku brojit ekologické spolky

Zákonem 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, došlo k zásadní změně § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny³⁵⁾, který tradičně zakládal ekologickým spolkům právo účasti ve všech řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Ekologické spolky mají v upraveném znění právo účasti pouze v „řízeních podle tohoto zákona“.

Ekologický spolek tak již nemůže být účastníkem řízení podle stavebního zákona; samozřejmě s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí.

Ministerstvo životního prostředí ovšem vyložilo, že rozhoduje-li stavební úřad o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 6 a/nebo o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 6 ZOPK na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, tj. rozhoduje-li na základě pravomoci založené zákonem o ochraně přírody a krajiny o zásazích do zájmů chráněných tímto zákonem, pak také příslušné řízení, v němž je takové rozhodnutí vydáváno, musí být vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V souladu s tím musí být zachováno právo ekologických spolků účastnit se řízení vedených stavebním úřadem v rozsahu řešení otázek dotýkajících se ochrany přírody a krajiny, tj. otázek souvisejících s povolením kácení dřevin a povolením výjimek ze zákazů na ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů³⁶⁾. Ministerstvo životního prostředí se opírá zejména o názor části odborné literatury³⁷⁾, že řízení

34) Rozsudek Nejvyššího správního soudu citovaný v poznámce 4.

35) Návrh skupiny senátorů na zrušení změny § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 225/2017 Sb. byl Ústavním soudem zamítnut poměrem 8:7 (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021).

36) Sdělení sekce státní správy MŽP, Věstník MŽP, částka 6/2021.

37) VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. In: *Bulletin Stavební právo*, 2021, roč. XXV, č. 1, s. 16–26.

podle zákona o ochraně přírody a krajiny je v těchto případech integrováno do řízení před stavebním úřadem, tj. jde o specifickou úpravu společného řízení podle § 140 správního řádu spojující ze zákona řízení podle stavebního zákona s řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí podalo svůj výklad v reakci na opačný názor obsažený v metodice Ministerstva pro místní rozvoj³⁸⁾, která stavebním úřadům doporučuje přihlášené spolky z řízení usnesením vylučovat. Který z výkladů je správný, rozhodnou až správní soudy, k nimž již některé spolky podaly správní žalobu.

I pokud by ekologický spolek nemohl brojit proti fiktivnímu závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody z pozice účastníka řízení před stavebním úřadem, mohl by tak učinit v žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Tuto žalobu může podat i neúčastník řízení před správními orgány, pokud „plauzibilně“ namítá dotčení svých hmotných práv nezákonným rozhodnutím. Judikatura již připouští, že spolek má i hmotná práva, neboť „fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku“ (I. ÚS 59/14, IV. ÚS 3572/14). Nálezy Ústavního soudu se týkaly aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu), a ačkoli Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 22/17 konstatoval, že jejich závěry není možné přenést na podmínky účasti spolků v řízeních podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, výslovně zmínil možnost žaloby spolku či dalších osob, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V podrobnostech k otázce přístupu spolků k soudní ochraně lze odkázat na odbornou literaturu.³⁹⁾

Práva ekologických spolků podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstala zachována, tj. nadále mají právo žádat, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Jak vyložil legislativní odbor MŽP, zamýšlenými zásahy, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona (a na něž se tedy vztahuje právo ekologického spolku požadovat včasné informace), jsou i záměry, k nimž je orgánem ochrany přírody vydáváno závazné stanovisko podle § 149 správního řádu⁴⁰⁾. Právo ekologických spolků na informování o záměru přinejmenším v případech, kdy stavební úřad povoluje kácení či druhovou výjimku na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK, uznává i metodika Ministerstva pro místní rozvoj.

38) Citována v poznámce 13.

39) Zejména VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. In: *České právo životního prostředí*, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, roč. 2017, č. 45, s. 36–54. VOMÁČKA, V., TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17). In: *Soudní rozhledy*, 2021, č. 11–12, s. 353.

40) Stanovisko Legislativního odboru MŽP č. j. 67069/ENV/07, 3720/410/07 ze dne 8. října 2007.

Ekologické spolky tak mohou ve vztahu k fikci závazného stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny sehrát určitou roli „hlídacího psa“, ovšem pouze v případě, že orgány ochrany přírody a stavební úřady, u kterých mají podány žádosti o informování, budou jejich práva respektovat a skutečně je bezodkladně informovat. V praxi se tak zdaleka ne vždy děje.

Omezení a zákaz stavební činnosti, k níž orgán ochrany přírody udělil souhlas pouze fikci

V rozsudku týkajícím se fikce souhlasu s ohlášením stavby podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (novely č. 350/2012 Sb.)⁴¹⁾ se Nejvyšší správní soud vyjádřil, že „*neblahým důsledkům (míněno fikce) lze v případech, kdy dochází k ohrožení života a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnosti, životního prostředí anebo majetku třetích osob čelit postupem podle ust. § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení), který v tomto smyslu poskytuje dostatečně účinný a pružný nástroj k ochraně výše uvedených hodnot*“.

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje tradiční silné preventivní nástroje, především § 66, podle něž orgán ochrany přírody může omezit nebo zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, příp. § 80 odst. 3, podle něž je Česká inspekce životního prostředí oprávněna v případech hrozící škody nařídit omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin.

K pokusu o omezení použití § 66 došlo novelou č. 350/2012 Sb., která do § 66 doplnila nový odstavec 2, podle něž ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí. Výkladová komise ministra životního prostředí však vyložila,⁴²⁾ že omezení nebo zákaz činnosti jsou nadále možné, pokud nejde o případy, kdy k činnosti bylo vydáno povolující rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jinými slovy, že „platným pravomocným rozhodnutím“ podle § 66 odst. 2 se rozumí pouze rozhodnutí orgánu ochrany přírody vydané podle ZOPK, nikoli jakékoli rozhodnutí podle jiných zákonů, typicky pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona. Výkladová komise vycházela z toho, že je nepřipustné, aby nemohla být zastavena činnost, již nepředcházelo „řádné posouzení vlivu na dané přírodní podmínky“ k tomu příslušným orgánem ochrany přírody.

Považuji proto za jednoznačné, že příslušný orgán ochrany přírody, zejména Česká inspekce životního prostředí, bude v případě povolení stavební činnosti, které by se opíralo pouze o fiktivní souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (např. k zásahu do významného krajinného prvku), oprávněna, resp. ve většině případů povinna zakázat tuto činnost podle § 66, protože riziko nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nepůjde „na první pohled“ vyloučit, když neexistuje správní akt, který by

41) Viz poznámka č. 17.

42) Věstník MŽP, částka 4/2014.

řádně odůvodňoval např. to, že stavební činností nebude narušena obnova významného krajinného prvku ani nedojde k ohrožení nebo oslabení jeho stabilizační funkce. Taková situace, kdy zamýšlený zásah není řádně posouzen včas, ale musí být pro riziko rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny pozastaven, přestože z pohledu stavebního zákona vzniklo právo jej provést, je nepochybně krajně nežádoucí důsledek fiktivního souhlasu. Za ještě negativnější důsledek bych však považovala nedostatek odvahy orgánů ochrany přírody takto postupovat, a tedy rezignaci na ochranu veřejného zájmu v souladu s jednoznačnými hmotněprávními limity zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Závěr

Z právního hlediska považuji za zvlášť zajímavé, jak budou správní soudy uplatňovat koncept ne-přezkoumatelnosti ve vztahu k rozhodnutím podmíněným fiktivním závazným stanoviskem nebo potvrzujícím úkonem nadřízeného dotčeného orgánu, že předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek byly splněny. Samozřejmě v závislosti na argumentaci žalobců o možném dopadu do jejich veřejných subjektivních práv, ať již jde o účastníky řízení před stavebním úřadem, nebo např. ekologické spolky, jimž v konkrétním případě nebylo účastenství přiznáno.

Z praktického hlediska je pro ochranu veřejných zájmů samozřejmě důležitější, jak či zda vůbec správní orgány „systémově“ zajistí, aby ke vzniku fikce nedocházelo, a pokud již k ní dojde, aby bylo důsledně posouzeno, zda hmotněprávní požadavky zvláštních zákonů na přípustnost zásahu do jimi chráněných zájmů byly splněny. Za klíčové zde považuji podrobné metodické výklady ústředních orgánů, do jejichž působnosti ochrana veřejných zájmů náleží, a skutečnou kontrolu výkonu státní správy orgány nižších stupňů. Zároveň jsem coby člověk znalý správní praxe přinejmenším na úseku životního prostředí k právě napsanému skeptická.

Závazné stanovisko orgánu památkové péče

Martin Zídek

První stopu pojmu „závazné stanovisko“ v památkové péči jsem našel v návrhu zásad zákona České národní rady o státní památkové péči z roku 1979.¹⁾ Tehdy platný stavební zákon z roku 1976²⁾ znal pojem „stanovisko“ bez přívlastku „závazné“.³⁾ Současně se tento pojem vázal na výstupy dotčených orgánů. V této souvislosti lze zmínit dnes opakovaně kritizovanou hypertrofií počtu dotčených orgánů. V tehdy platném a účinném stavebním zákoně bylo těchto dotčených veřejných zájmů 11 a zájmy památkové péče mezi ně již tehdy patřily.

Cesta pojmu „závazné stanovisko“ do platného a účinného právního předpisu si však ještě vyžádala nemalý čas. Až 30. března 1987 byl schválen zákon o státní památkové péči,⁴⁾ který zmíněný pojem zavedl v § 14. Ačkoli vazba „závazného stanoviska“ na stavební zákon z roku 1976 byla ve vládním návrhu zásad relativně pevná, finální podoba ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči předpokládala, že pojem „závazné stanovisko“ se neváže jen ke stavbám, popř. nemovitostem, ale týká se i posuzování nakládání s movitými kulturními památkami, jejichž regulaci nesporně pod režim stavebního zákona z roku 1976 podřadit nešlo. Oproti vládnímu návrhu zásad se za obnovu kulturní památky považuje i její restaurování. Pro všechny výstupy orgánu památkové péče podle § 14 zákona o státní památkové péči bylo použito již zmíněné svodné označení „závazné stanovisko“.

Právě zmíněná odchylka ve vnímání pojmu „závazné stanovisko“ od návrhu zásad z roku 1979 předznamenala hledání odpovědi v otázce obsahu a zejména formy závazného stanoviska v 90. letech 20. století. Prováděcí vyhláška i důvodová zpráva k otázce formy závazného stanoviska žádné výkladové pravidlo neposkytly. Komplexní výkladová literatura v oblasti památkové péče dlouho chyběla,⁵⁾ a proto nejširší odpověď na výkladovou praxi v 90. letech dával soubor článků publikovaných ve Zprávách památkové péče.⁶⁾

1) Vládní návrh zásad zákona České národní rady o státní památkové péči, Česká národní rada 1979, III. volební období, tisk č. 60, Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, zdroj: https://www.psp.cz/eknih/1976cnr/tisky/t0060_01.htm, vyhledáno dne 21. 5. 2022.

2) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

3) Viz § 64 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

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

5) To ostatně zmiňuje ve svém článku K výkonu památkové péče, in: Zprávy památkové péče, ročník LIII/1993, č. 6, str. 256, ISSN 013-9853, Jiří Varhaník. První komentář k zákonu o státní památkové péči vznikl až v roce 2005 a šlo o publikaci Zídek, Martin; Klusoň, Jiří: Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem, 2005, Praha, ABF – nakladatelství ARCH, ABF – Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, ISBN 80-86905-10-1.

6) Konstatování, že závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči má formu správního rozhodnutí, je obsaženo zejména v článcích Varhaník, Jiří: K výkonu památkové péče, in: Zprávy památkové péče, ročník LIII/1993, ISSN 013-9853, č. 6, str. 256, Varhaník, Jiří: K vydávání závazných stanovisek, in: Zprávy památkové péče, ročník LIV/1994, č. 2, str. 59–60, ISSN 1210-5538, Varhaník, Jiří: Ochrana památek a stavební zákon, in: Zprávy památkové péče, ročník LIV/1994, č. 7,

Tato výkladová praxe jednoznačně konstatovala, že jedinou formou závazného stanoviska podle § 14 zákona o státní památkové péči je správní rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda na výstup orgánu památkové péče má navazovat postup stavebního úřadu nebo nikoli. Na okraj je vhodné zmínit, že právě tato praxe památkové péče byla v dobové odborné literatuře zmiňována jako typický příklad řetězení správních aktů.⁷⁾

Proti rozhodnutí bylo možné se po vyčerpání řádných opravných prostředků bránit žalobou před správním soudem, přičemž do 1. 1. 2003 bylo správní soudnictví upraveno v části páté občanského soudního řádu.⁸⁾ S ohledem na dvojinstanční strukturu orgánů památkové péče, tvořenou okresními úřady a Ministerstvem kultury jako odvolacím orgánem, byl k přezkumu pravomocných závazných stanovisek podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči od 1. 1. 1993 podle tehdy platného občanského soudního řádu příslušný Vrchní soud v Praze. Od 1. 1. 2001 podle tehdy platného občanského soudního řádu byly k soudnímu přezkumu rovněž příslušné krajské soudy. Řízení před správním soudem bylo jednoinstanční.

V první fázi rozhodování správních soudů podle soudního řádu správního,⁹⁾ kterou lze ohraničit pozbytím účinnosti správního řádu z roku 1967,¹⁰⁾ byla judikatura relativně chudá. Podle této judikatury mělo závazné stanovisko povahu správního rozhodnutí a jako takové bylo soudy přezkoumatelné. Současně však usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 90/2001-98 ze dne 28. 4. 2004 označilo závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, na něž navazovalo stavební povolení stavebního úřadu, za rozhodnutí předběžné povahy. S ohledem na to, že dle Nejvyššího správního soudu není toto závazné stanovisko rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního, v tehdy platném znění, byla žaloba v této věci Nejvyšším správním soudem odmítnuta.

Z hlediska terminologického do problematiky vnímání pojmu „závazné stanovisko“ vnesl další posun správní řád z roku 2004,¹¹⁾ který s účinností od 1. 1. 2006 pojem „závazné stanovisko“ využil, ale dal mu nový, zcela odlišný obsah a formu než jaké tento pojem měl dosud podle zákona o státní památkové péči. Úpravu závazného stanoviska obsahuje

str. 244–245, ISSN 1210-5538, Varhaník, Jiří: K současné úrovni výkonu státní správy v oblasti památkové péče, in: Zprávy památkové péče, ročník LIV/1994, č. 7, str. 246–247, ISSN 1210-5538, Varhaník, Jiří: Další etapa kontroly na okresních úřadech, in: Zprávy památkové péče, ročník LV/1995, č. 2, str. 78–80, ISSN 1210-5538, Varhaník, Jiří: Památková péče na okresních úřadech, in: Zprávy památkové péče, ročník LVIII/1998, č. 2, str. 67–69, ISSN 1210-5538, Varhaník, Jiří: K současné úrovni činnosti okresních úřadů, in: Zprávy památkové péče, ročník LVIII/1998, č. 9, str. 285–287, ISSN 1210-5538, Varhaník, Jiří: Úroveň dodržování zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v letech 1990–1997, in: Zprávy památkové péče, ročník LVIII/1998, č. 7, str. 245–247, ISSN 1210-5538.

7) Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo. Obecná část, 1998, Praha, Nakladatelství C. H. Beck, str. 100, ISBN 80-7179-184-9.

8) Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

9) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

10) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

11) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

§ 149 správního řádu z roku 2004. Tímto terminologickým konfliktem mezi pojmem závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči a závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu z roku 2004 se dobová komentářová literatura k správnímu řádu z roku 2004 nezabývala. Až do nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006 mělo „závazné stanovisko“ podle zákona o státní památkové péči i nadále jednotně formu správního rozhodnutí.

Velký zlom v obsahu a formě závazného stanoviska v oblasti zájmů památkové péče přinesl stavební zákon z roku 2006.¹²⁾ Od 1. 1. 2007 ustanovení § 14 zákona o státní památkové péči pojem „závazné stanovisko“ používá jako obecné označení aktu, který přijímá orgán památkové péče podle § 14 zákona o státní památkové péči, a formu tohoto aktu má vymezit § 44a zákona o státní památkové péči. Toto ustanovení předpokládalo, že „závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“ Není sporu, že po přijetí stavebního zákona z roku 2006 nastal na úseku památkové péče stav, který minimálně z terminologického hlediska není šťastný. Závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péče má dvě formy – rozhodnutí a opět závazné stanovisko tentokrát podle správního řádu z roku 2004.

Rovněž otázka soudního přezkumu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004 prodělala zásadní proměnu. Navzdory výše uvedenému usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 90/2001-98 ze dne 28. 4. 2004 zastávaly v prvním období soudního přezkumu závazných stanovisek podle § 149 správního řádu z roku 2004 správní soudy názor, že tato závazná stanoviska jsou po materiální stránce rozhodnutími a jako taková jsou přezkoumatelná soudem. Správní soudy následně upustily od hodnocení materiální povahy závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004 a za rozhodný rozsudek lze v této věci považovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011. Současná praxe správních soudů tedy předpokládá, že závazná stanoviska podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, která tvoří podklady pro postupy podle stavebního zákona z roku 2006, jsou správními soudy přezkoumatelná až v rámci přezkumu aktu stavebního úřadu. Tento závěr však ve vztahu k závaznému stanovisku, které podmínilo souhlas stavebního úřadu, Nejvyšší správní soud v roce 2018 opět zpochybnil.¹³⁾

Ačkoli část odborné veřejnosti v oblasti památkové péče volala hned po schválení stavebního zákona z roku 2006 po návratu k jednotné formě rozhodnutí,¹⁴⁾ začala být i forma závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu z roku 2004 některými subjekty

12) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

13) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 241/2017-33 ze dne 29. 1. 2018. Tento rozsudek však nebyl konečným rozsudkem v dané věci a svůj postoj Nejvyšší správní soud v této věci přehodnotil v rozsudku č. j. 8 As 171/2020-36 ze dne 29. 10. 2021.

14) Viz např. materiál Náměty vybraných externích subjektů k připravovanému věcnému záměru nového památkového zákona, zdroj: https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2012-03-08-vz-namety-k-vz-pz_3-4603.doc, vyhledáno dne 21. 5. 2022.

považována za příliš svazující. Materializovány byly tyto výhrady ve společném výstupu Svazu průmyslu a dopravy ČR a Hospodářské komory ČR z prosince 2014. Tento materiál předpokládal, že dotčené orgány by obecně poskytovaly vyjádření a stanoviska. Vyjádření a stanoviska dotčených orgánů měla pro stavební úřad představovat odborné podklady, ze kterých stavební úřad bude povinen vycházet a od nichž se bude oprávněn odchýlit za zákonem stanovených podmínek. Památková péče nebyla hlavním terčem kritiky a zřejmě ne nadarmo ve výčtu předpisů upravujících dotčené veřejné zájmy obsadil první místo zákon o ochraně přírody a krajiny. Zákon o státní památkové péči se musel spokojit až s 23. pozicí z celkového počtu 32 uvedených složkových předpisů. Odpověď na otázku, který dotčený orgán by formuloval stanovisko a který vyjádření, tento materiál nedával. Zda umístění složkových zákonů ve zmíněném výčtu je odpovědí, se lze jen dohadovat. Svůj odraz v platném právním řádu tento názor tehdy ještě nenalezl. Výstupem tehdejších legislativních snah byl zákon č. 225/2017 Sb. Ten z hlediska vazby na závazná stanoviska však přinesl kontroverzní znění § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z roku 2006.¹⁵⁾

Bylo to shodou okolností i období, kdy na útes třetího čtení v Poslanecké sněmovně narazily snahy o novou komplexní úpravu problematiky památkové péče.¹⁶⁾ Tím jsme se současně přenesli do období horečných příprav aktuálního stavebního zákona z roku 2021.¹⁷⁾

Z pohledu dotčených orgánů byla počáteční etapa přípravy nového stavebního zákona ovládána enormní snahou po minimalizaci samostatného řešení dotčených veřejných zájmů, která ovšem narážela na několik základních limitů navržené koncepce. Tím prvním a možná nejzásadnějším limitem byla konstrukce úřadu, který měl spojovat jak působnost příslušného stavebního úřadu, tak pokud možno působnost všech dotčených orgánů. Zde ovšem narazila celková koncepce na něco, co by šlo popsat jako malou ambicióznost celého projektu z hlediska organizace veřejné správy. I přes relativně soustavnou kritiku smíšeného modelu veřejné správy na úseku stavebního práva autorům nijak nevadilo, že fakticky všechny výtky směřované vůči tomuto modelu výkonu veřejné správy jsou buď platné obecně pro celý výkon veřejné správy nebo vůbec. Konstatovat, že jde o vý-

15) Vedral, Josef: K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. in: Stavební právo. Bulletin, č. 3/2017, ISSN 1211-6386, str. 7–19, Staša, Josef: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. in: Stavební právo. Bulletin, č. 4/2017, ISSN 1211-6386, str. 43–51, Průcha, Petr: Ještě ke správnému přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. in: Stavební právo. Bulletin, č. 4/2018, ISSN 1211-6386, str. 7–18, Buryan, Jiří: Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. in: Stavební právo. Bulletin, č. 1/2020, ISSN 1211-6386, str. 28–40, Zídek, Martin: Závazné stanovisko v památkové péči, in: Správní právo, 8/2020, str. 394–418, ISSN 0139-6005, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 73/2020-54 ze dne 2. 9. 2020 nebo rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 34/2019-91 ze dne 10. 12. 2020.

16) Dne 12. července 2017 zamítla Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky hlasováním č. 177 ve třetím čtení vládní návrh zákona o ochraně památkového fondu, viz návrh zákona o ochraně památkového fondu; vládní návrh 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) /sněmovní tisk 666, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013–2017/, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666>, vyhledáno dne 21. 5. 2022.

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

lučný problém stavebního práva je zjevný nesmysl, ale přesto právě tato teze následně v Poslanecké sněmovně zvítězila, když obhajobou vzniku státní stavební správy bylo konstatování, že zánik okresních úřadů byla chyba.¹⁸⁾ Zde, paradoxně při boji proti přebujelému resortismu, vznikl superresortní úřad stojící dokonce mimo zastoupení ve vládě. Přípomínky Ministerstva kultury na představení skutečného odstranění tvrzených vad smíšeného modelu alespoň v materiálu RIA byly neúspěšné.¹⁹⁾ Takováto reforma již překračovala politickou odvahu předkladatele, navzdory tomu, že jednotná soustava státní správy by tvrzené problémy mohla alespoň na institucionální úrovni odstranit.

Tato svým způsobem malá ambice politického zadání s sebou nesla další problém, který si zjevně autoři základní koncepce nechtěli připustit. Tím problémem je skutečnost, že například na úseku památkové péče je v řadě případů třeba jít na úroveň prací, které izolovaně z hlediska stavebního práva mohou být v režimu volném, ale z hlediska památkové péče jsou nesporně činností regulovanou. Tím není jen restaurování nástěnných maleb, tím jsou z pohledu stavebního práva drobnější zásahy, které se však mohou hodnot chráněných památkovou péčí zásadním způsobem dotknout. Může jít o výměnu oken, o úpravu detailů sice čistě řemeslných, ale detailů pro výraz a podobu domu a ochranu jeho autentických hodnot mnohdy rozhodujících. Jako ilustrativní lze označit stížnost nejménovaně farnosti: „Na opravu vrat se složili moji farníci a ono to vypadá stejně jako před opravou.“ To však byl cíl a tento cíl musela památková péče ošetřit, aby vstup do kostela nevypadal jako výrobek z blízkého hobby marketu.

Zde jsme tedy opět u důsledků malých ambicí politického zadání, které omezilo integraci na působnost stavebního úřadu. Jak ale za této koncepce vysvětlit, že jednou výměnou okna posuzuje státní stavební úřad v rámci celkové obnovy a ve druhém případě ji posuzuje v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností. Integrace celé působnosti orgánu památkové péče již překračovala meze integrace v rámci vizí nového stavebního práva, neboť ta se zastavila na hranici stavebního práva.²⁰⁾ Dostáváme se k naprosto směšnému závěru. Památková péče musí být integrována do soustavy státní stavební správy, aby se snížil počet dotčených orgánů a státní soustava to musí být proto, aby nedocházelo k systémové podjatosti. Ale působnost, která není navázána na stavební právo, zůstane ve stávající struktuře smíšeného modelu veřejné správy. Jedno okno, a to samé okno na radnici tak musí být mimo jiné pro systémovou podjatost posuzováno při celkové rekonstrukci radnice státní stavební správou, ale samostatnou výměnou okna by ře-

18) Viz např. projev poslance Leo Luzara (KSČM) při projednání návrhu stavebního zákona dne 13. 7. 2021, stenografický zápis 111. schůze, 13. července 2021, <https://www.psp.cz/ek-nih/2017ps/stenprot/111schuz/111-4.html#q531>, vyhledáno dne 23. 5. 2022.

19) Viz zejména bod č. 56 a 57 Vypořádání zásadních připomínek k materiálu s názvem: věcný záměr stavebního zákona, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/2LBSBBQPKQPV>, vyhledáno dne 22. 5. 2022.

20) Tato teze je asi nejpregnantněji vyjádřena v materiálu vypořádávajícím připomínky k návrhu věcného záměru stavebního zákona, kde je výslovně uvedeno: „Agenda státní památkové péče bude integrována do činnosti stavebních úřadů, a to v rozsahu nezbytném pro rozhodování o stavbách.“ Viz bod č. 57 tohoto materiálu, verze z 30. 4. 2019, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/2LBSBBQPKQPV>, vyhledáno dne 22. 5. 2022.

šil obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán památkové péče, který sedí přímo v budově radnice, aniž by nás systémová podjatost jakkoli trápila.

Výsledkem tohoto podivného stavu byl politický kompromis,²¹⁾ že za památkovou péči lze integrovat alespoň problematiku nemovitostí v památkových ochranných pásmech a zbytek agendy budou vykonávat nadále stávající orgány památkové péče. V první instanci jde o obecní úřady obcí s rozšířenou působností a o krajské úřady pro národní kulturní památky. Z pohledu tohoto politického kompromisu platí to, že v případech nemovitostí v památkových ochranných pásmech není z věcného hlediska třeba v převážné míře jít do té míry podrobností, které je nezbytné řešit u kulturních památek a nemovitostí v památkových rezervacích a památkových zónách.²²⁾

Výsledná podoba věcného záměru pak předpokládala, že závazné stanovisko z památkové péče zmizí.²³⁾ V rámci integrované působnosti měla po památkové péči (stejně jako v případě ostatních dotčených zájmů) zbýt pouze interní auditní stopa a jediným výstupem bude rozhodnutí stavebního úřadu. Ve zbytkové působnosti orgánů památkové péče navázaných na postupy stavebního úřadu měl mít výstup podobu vyjádření. Na tomto místě je třeba připomenout, že tvorba věcného záměru šla primárně za Hospodářskou komorou ČR a její přání vymazat závazné stanovisko dotčeného orgánu z postupů podle stavebního zákona tak došla naplnění.

Souběžně byla schválena obecná úprava fikcí závazných stanovisek dotčených orgánů do postupů podle stavebního zákona z roku 2006.²⁴⁾ Tato úprava nabyla účinnosti 1. 1. 2021 a v mnoha ohledech byla inkorporována i do připravovaného stavebního zákona. Samotná fikce by si vyžádala individuální zpracování, ale v rámci hlavního tématu je tuto skutečnost třeba připomenout. Současně v tuto dobu došlo k dvěma zásadním rozsudkům Nejvyššího správního soudu. V prvním z nich konstatoval Nejvyšší správní soud, že zruše-

21) Tento kompromis lze vysledovat na způsobu vypořádání zásadních připomínek Ministerstva kultury k věcnému záměru stavebního zákona. Ve verzi materiálu Vypořádání zásadních připomínek k materiálu s názvem: věcný záměr stavebního zákona, předloženého k projednání vlády dne 30. 4. 2019 figuroval u položky č. 57 rozpor, v následně upraveném materiálu, který byl vložen do systému vládní legislativy dne 6. 5. 2019 pro vlastní jednání vlády je tato připomínka vyřešena následujícím způsobem: „Agenda státní památkové péče v ochranných pásmech památkových zón a památkových rezervací bude celá integrována do činnosti stavebních úřadů.“; viz https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_pid=KORNB95HSTNF&tab=versions, vyhledáno dne 22. 5. 2022.

22) Viz věcný záměr stavebního zákona, kapitola 11. 4., str. 81, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSBBQPKN4G>, vyhledáno dne 22. 5. 2022.

23) Viz věcný záměr stavebního zákona, kapitola 11. 4., str. 83, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSBBQPKN4G>, vyhledáno dne 22. 5. 2022.

24) Tuto úpravu přinesl zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů a změnila již jednou zmíněná ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona.

ní závazného stanoviska v přezkumném řízení není samostatně přezkoumatelné soudem. Pro úplnost je třeba dodat, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018-76 ze dne 15. 12. 2020 se týkal přezkumu zákonnosti závazného stanoviska orgánu památkové péče. Ve svém rozsudku č. j. 8 As 171/2020-36 ze dne 29. 10. 2021 Nejvyšší správní soud konstatoval, že i na úseku památkové péče je souhlas stavebního úřadu podmíněn závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu a nikoli rozhodnutím, jak ve svém předchozím rozsudku v téže věci ještě v roce 2018 tvrdil Nejvyšší správní soud.

Bezprostředně po schválení věcného záměru nejnovějšího stavebního zákona vstoupila do řešení dané problematiky i politická změna na postu ministra kultury, kdy Lubomír Zaorálek se k dané problematice postavil výrazně aktivněji než jeho předchůdce.²⁵⁾ Lubomír Zaorálek současně považoval formu závazného stanoviska za jednu z podmínek pro účinnou ochranu zájmů památkové péče.²⁶⁾ Nicméně existující politickou shodu byl ochoten respektovat. Zde však došlo v rámci zpracování paragrafovaného znění stavebního zákona k něčemu, co by se dalo nazvat vlastním gólem. Předkladatel se závazným stanoviskem totiž dále pro určitý okruh veřejných zájmů opět počítal, ač podle věcného záměru k tomu vůbec nemělo dojít.²⁷⁾ Nově otevřeného prostoru ministr kultury plně využil a politická dohoda ohledně závazného stanoviska i v oblasti památkové péče byla na světě.²⁸⁾ Tato forma se týkala výlučně kulturních památek a nemovitostí v památkových rezervacích a památkových zónách.

Reálným a „přehledným“ výstupem orgánu památkové péče tak podle aktuálně platné, ale neúčinné úpravy stavebního zákona z roku 2021 oproti dosavadní úpravě bude:

- a. rozhodnutí dosavadních orgánů památkové péči ve věcech kulturních památek (včetně movitých) a nemovitostí v památkových rezervacích nebo památkových zónách, pokud jde o činnost, kterou neposuzují současně stavební úřady; významným pozitivem je, že tento výstup se už nenazývá závazným stanoviskem,²⁹⁾

25) Rok 2019 byl pro Ministerstvo kultury mediálně spojen zejména s odvoláváním ministra Antonína Staňka, akceptací tohoto odvolání ze strany prezidenta republiky a současným hledáním kandidáta na ministerský post za ČSSD, viz např. <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/vzestup-a-pad-ministra-stanka-40291716>, vyhledáno dne 22. 5. 2022.

26) Viz např. https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/snemovna-mimoradna-schuze-stavebni-zakon-dostalova-zaoralek-kritika.A210401_064630_domaci_kop, vyhledáno dne 22. 5. 2022.

27) Viz část sedmá čl. VII. body 11, 12, 14, 15, 16, 37, 38, 41, 42 návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, verze tohoto návrhu z 25. 11. 2019, <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBJ9DSSDZ>, vyhledáno dne 23. 5. 2022.

28) Viz např. projev poslance Lubomíra Zaorálka (ČSSD) při projednání návrhu stavebního zákona dne 1. 4. 2021, stenografický zápis 95. schůze, 1. dubna 2021, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/095schuz/95-1.html>, vyhledáno dne 23. 5. 2022, nebo projev poslankyně Kláry Dostálové (ANO) při projednání návrhu stavebního zákona dne 26. 5. 2021, stenografický zápis 104. schůze, 26. května 2021, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/104schuz/104-2.html#q114>, vyhledáno dne 23. 5. 2022.

29) Viz § 14 odst. 1, 2, 3 a 8 zákona o státní památkové péči, ve znění podle zákona č. 284/2021 Sb.

- b. rozhodnutí stavebních úřadů o nemovitostech v památkových ochranných pásmech, přičemž jde o povolení stavby, jehož integrální součástí bude i posouzení zájmu památkové péče; po terminologické stránce nejde o závazné stanovisko, nebo
- c. závazné stanovisko (jak pojmově, tak formou podle § 149 správního řádu) ve věcech nemovitých kulturních památek a nemovitostí v památkových rezervacích nebo památkových zónách, pokud jde o činnost, kterou dále povolují stavební úřady; jde o jediné závazné stanovisko, které nyní zákon o státní památkové péči v této souvislosti má znát.

O stavební činnosti v ochranných pásmech vymezených podle zákona o státní památkové péči bude rozhodovat stavební úřad. Tohoto posuzování se nebudou účastnit stávající orgány, které chrání národní kulturní památky, kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny. Důvod ochrany je však v případech obou pravomocí fakticky týž. I v ochranných pásmech se neposuzuje kvalita ochranného pásma, ale dopad stavební činnosti na nemovitou kulturní památku, nemovitou národní kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu, pro jejichž ochranu bylo ochranné pásmo vymezeno. Hodnoty chráněného statku bude tak i nadále znát nejlépe stávající orgán památkové péče a vždy bude platit, že tyto hodnoty jsou spojeny s kvalitami konkrétního statku. Lze se tázat, jak ve dvou soustavách bude reálně zajištěn metodicky shodný přístup k ochraně těchto hodnot.

Toto řešení pak s sebou nese problém známý i z již zmíněné zásadní novely stávajícího stavebního zákona z roku 2006, když tato zavedla s účinností od 1. 1. 2018 nový dotčený orgán v podobě úřadů územního plánování. Personální naplnění těchto úřadů bylo jednou ze zásadních slabin tehdejší úpravy. Podobný personální kolaps hrozí i v případě přenosu působnosti orgánu památkové péče ve vztahu k ochranným pásmům. Je sice prezentováno, že budou přesunuty úvazky ze stávajících orgánů památkové péče do soustavy státní stavební správy, ale realnost přesunu lidí spojených s těmito úvazky je zřejmá již při porovnání základních čísel. Nově by na úrovni státní stavební správy mělo vzniknout 51 míst „památkářů“ která by měla být kryta přesunem úvazků z 218 úřadů. Nebudou tedy přecházet „celí“ lidé, ale jen dílčí úvazky převážně v rozsahu 0,1 až 0,2 úvazku. Zbytek agendy, včetně úředníků, zůstane na stávajících orgánech památkové péče. Kdo tedy reálně bude tuto agendu v soustavě stavebních úřadů vykonávat? Ozvěna roku 2018 a závazných stanovisek orgánů územního plánování zní v tomto případě velmi silně.

Jde o závěr k problematice závazného stanoviska ve památkové péči?

Nikoli. Máme tu novely stavebního zákona z roku 2021. Jednak jde o sněmovní tisk č. 137,³⁰⁾ který posouvá účinnost stavebního zákona z roku 2021, ale nikoli zákona č. 284/2021 Sb., který mění strukturu orgánů památkové péče, včetně změn působnosti v oblasti přestupkového práva, kdy část této působnosti mají od 1. 7. 2023 vykonávat sta-

30) Viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=137>, vyhledáno dne 23. 5. 2022. Tento zákon byl schválen Parlamentem ČR a byl publikován pod č. 195/2022 Sb.

vební úřady. Jaké ale? Lhůta pro připomínky k další novele stavebního zákona z roku 2021 skončila 9. května 2022.³¹⁾ Podle ní mizí soustava státní stavební správy, tj. místo kam integrovat působnost orgánů památkové péče. V důsledku toho má tato novela mimo jiné vrátit závazné stanovisko dosavadních orgánů památkové péče do hry i ve vztahu k nemovitostem v památkových ochranných pásmech.

Lze konstatovat, že toto je momentálně vyvrcholení legislativní smršti, která započala na úseku stavebního práva nejpozději v roce 2017.³²⁾ Představa, že toto je cesta, která povede v krátké době ke zlepšení postavení ve svého času vzývaném a nyní spíše zatracovaném žebříčku Doing Business,³³⁾ je v nejlepším případě úsměvná. Obávám se, že na rtech pracovníků dotčených orgánů, a to nejen orgánů památkové péče, tento stav úsměv těžko vyvolá a, pokud ano, půjde spíše o hysterický smích.

31) Viz <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCD9C8636>, vyhledáno dne 23. 5. 2022.

32) Tím pomyslným začátkem bylo přijetí 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.

33) Studii Světové banky Doing Business zmiňuje důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona hned na pěti místech. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=0>, vyhledáno dne 22. 5. 2022. Kolikrát byla tato studie zmíněna v souvislosti s projednáváním stavebního zákona z roku 2021 v médiích již asi spočítat nelze. Nicméně jako ilustraci lze uvést, že podle stenoáznamů z projednání návrhu stavebního zákona z roku 2021 v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR byla tato studie zmíněna dvanáctkrát, zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008>, vyhledáno dne 22. 5. 2022. Aktuálně k této studii viz např. Staša, Josef.: V mezích stavebního zákona, in: Stavební právo. Bulletin, č. 3/2021, str. 82–89, ISSN 1211-6386, nebo Mareček, Jan: Několik poznámek k rekonstrukci veřejného stavebního práva, in: Urbanismus a územní rozvoj, č. 1/2022, str. 33–35, ISSN 1212–0855.

K působnosti obcí v územním plánování

Petr Průcha

Na úvod

V červenci loňského roku (2021) byl po zhruba tříletých intenzivních legislativních přípravách¹⁾ přijat zcela *nový stavební zákon* (ve veřejném diskursu někdy nesprávně označovaný jako „*novela stavebního zákona*“), publikovaný pod č. 283/2021 Sb., který jako celek²⁾ nabývá účinnosti k 1. 7. 2023.

Nový stavební zákon se v porovnání se stavebním zákonem dosavadním³⁾ na straně jedné v určitých věcech shoduje, to zejména v obecněji nazíraných a také vnímaných institutech předmětné úpravy a více méně i v jejich posloupnosti (od institutů a otázek koncepčních až po instituty a otázky bezprostředně realizační), a na straně druhé, což je zcela pochopitelné, je v mnoha věcech jiný a přináší četná nová řešení.

Zajímavé přitom ve spojení s touto novou právní úpravou je, že i když zákon byl před cca rokem přijat a již tedy nabyl své platnosti, a dokonce již i některá jeho ustanovení nabyla své účinnosti, i nadále probíhají diskuse o vhodnosti určitých zvolených řešení, o legislativních záměrech odložit nabytí jeho účinnosti, stejně jako o záměrech některé jeho pasáže zrušit či změnit.

Ze signálů, které jsou zaznamenatelné v diskusích ve veřejném prostoru, si mj. nelze nepovšimnout, že část těchto signálů míří i k danou právní úpravou nastavenému *poměru samostatné a přenesené působnosti obcí* při územním plánování s tím námětem či požadavkem, aby samostatné působnosti nebylo podřazeno jen *schvalování územních plánů* či regulačních plánů, ale aby do samostatné působnosti spadalo i jejich *pořizování*.

1) Návrh zákona vycházel z vládou schváleného věcného záměru usnesením vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019 a z dalších koncepčních materiálů, zejména z analýz stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu, z věcných tezí zadání v materiálu „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekonstrukce, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018*“ projednaného vládou dne 4. 9. 2018. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byl potom tento návrh výrazněji dotčen pozměňovacími návrhy.

2) Některá dílčí ustanovení nového stavebního zákona nabývají účinnosti dříve (a to diferencovaně ke 30. 7. 2021, 1. 1. 2022, 1. 1. 2023), a to z důvodu potřebného vytvoření podmínek pro plný přechod na tuto úpravu právě k datu celkové účinnosti daného zákona.

3) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Tato problematika je již svojí podstatou poměrně složitou záležitostí, neboť je pod-
míněna řadou aspektů, a to ve vzájemné kombinaci právně limitních determinantů sa-
motného *územního plánování* na straně jedné, a současně i právně limitních *charakteristik*
samostatné působnosti obcí a *přenesené působnosti* obcí na straně druhé.

Územní plánování je z povahy věci systémovou oblastí, která reflektuje hierarchii
potřeb a zájmů ve vertikálně pojatém územně správním členění státu, s tomu odpovídající
potřebou nastavení vertikálně disponovaného režimu územního plánování s odpovídající-
m způsobem provázanou soustavou územně plánovací dokumentace (ÚPD). Jejím pro-
střednictvím je přitom třeba zabezpečit nejen prosazování celospolečenských zájmů⁴⁾, ale
současně také vytvořit či ponechat potřebný prostor pro zajištění potřeb vlastního rozvoje
vždy daných územních jednotek na příslušných úrovních územně správního členění.

Zatímco potřeby vertikální vázanosti v územním plánování mají v jeho procesu jako
výkonu veřejné správy blíže ke *státní správě*, reflexe potřeb územního rozvoje vždy daných
územních jednotek mají v územně samosprávném uspořádání obcí (a obdobně pak i kra-
jů) naopak blíže k *samosprávě*. U územních samosprávných korporací je v podmínkách
našeho tzv. smíšeného modelu všeobecné místní (resp. územní) správy k dispozici prostor
pro obojí, tedy vedle samosprávného působení i pro státně správní reflexi požadavků
územního plánování. Samosprávné působení je věcí výkonu tzv. *samostatné působnosti*
v územní samosprávě, státně správní reflexe je potom v takových podmínkách věcí tzv.
působnosti přenesené.

Cílem tohoto příspěvku je poukázat na rozdíly výkonu *samostatné působnosti a přene-
sené působnosti* územních samospráv⁵⁾ v územní plánování, s přiblížením důvodů, které
spíše svědčí tomu, že i nadále by mělo být schůdnější a také vhodnější ponechat *pořizo-
vání* územně plánovací dokumentace v přenesené působnosti. To se jeví nejzřetelnější na
úrovni **obcí**, a proto i tento příspěvek míří především k jejich působnosti (byť na úrovni
krajů je situace do značné míry obdobná, a v mnohém platí totéž, co je explicitně v dalším
textu vztahováno k obcím).

4) S potřebným prostorem pro případné ukládání povinností orgánům územního plánování vždy
příslušné úrovně nadřízeným orgánem, zavazování stanovisky dotčených správních orgánů, za-
jišťování vertikální i horizontální provázanosti územního plánování, a stejně tak i pro řešení
případných rozporů při územním plánování.

5) Hned v úvodu je třeba poznamenat, že byť má samostatná a přenesená působnost obcí (i krajů)
svoje jednoznačná ústavněprávní východiska, ústavně právní úprava sama pojem „samostatná
působnost“, a obdobně ani pojem „přenesená působnost“ nejen nevynechává, ale ani výslovně
nepoužívá. Ústavněprávní úprava setrvává na pojmech „samospráva územních samosprávných
celků“, „samostatné spravování územních samosprávných celků“, „výkon státní správy
prostřednictvím orgánů samosprávy“, z čehož teprve až zákonná úprava dovozuje pojmy „sa-
mostatná působnost“ a „přenesená působnost“ územních samospráv. Tyto pojmy v prvé řadě
vymezují zákon o obcích a zákon o krajích, což potom doplňují i další návazné, resp. související
zákony. To ostatně platí i pro zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

K vlastnímu působnostnímu postavení obcí v územním plánování

Právní úprava

Úprava územního plánování v novém stavebním zákoně, tj. v zákoně č. 283/2021 Sb., jak již bylo naznačeno, do značné míry, přes některé dílčí obsahové odlišnosti, navazuje na úpravu dosavadní,⁶⁾ zejména jmenovitě při vymezování *cílů a úkolů* územního plánování, *úpravě postupů* v územním plánování a stejně tak i v podrobnější úpravě režimů jednotlivých *nástrojů územního plánování*. S tím souvisí i skutečnost, že daná právní úprava v režimech územního plánování na úrovni obcí zachovává v procesech pořizování, projednávání, schvalování a vydávání jejich územně plánovací dokumentace kombinaci *podílu* výkonu jejich *samostatné a přenesené působnosti*. Zjednodušeně vyjádřeno, vztaheno k obcím, má proces *pořizování* územních plánů, popř. regulačních plánů, i nadále spadat do jejich *přenesené působnosti*, zatímco *schvalování a vydávání* těchto plánů již spadá do jejich *působnosti samostatné* (obdobný režim je předpokládán i u *zásad územního rozvoje* na úrovni *krajů*).

Poznamenejme, že tento stav s danou mírou jednoznačnosti přinesl až „nyní dosluhující“ stavební zákon z r. 2006, který byl přijat v podmínkách již stabilizované územní samosprávy⁷⁾ a mohl tak, se znalostí potřeb a možností na daném úseku, volit odpovídající řešení. Již v průběhu 90. let stavební zákon sice zohledňoval postavení a úkoly obcí v samosprávném pojetí, nicméně vzájemný vztah těchto úkolů, odvoditelných ze stavebního zákona a zákona o obcích, a jejich podřaditelnost samostatné či přenesené působnosti, byl předmětem dlouholetých diskusí. To souviselo jednak s tím, že se vedle příklonu k využívání samosprávných režimů v územním plánování současně také hledala potřebná vyvážení s požadavky na zachování či zajištění i příslušných státně správních zájmů v územním plánování. Jistým mezníkem v řešení dané otázky bylo přijetí a nabytí účinnosti v pořadí druhého historicky novodobého zákona o obcích v r. 2000 (stejně jako zákona o krajích přijatého v témže roce), a potvrzením takto nastaveného řešení byl potom právní stav uvedené kombinace podílu výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti obcí v procesech územního plánování právě tak, jak jej vymezil zákon č. 183/2006 Sb., který je v tomto směru prakticky přebírán i nynějším novým stavebním zákonem.

Pořizování a schvalování ÚPD

Územní plánování na úrovni obcí (a obdobně i krajů) jako celek nespadá, a ani podle nového stavebního zákona nemá spadat, výlučně ani do samostatné působnosti ani do přenesené působnosti, a samostatná působnost a přenesená působnost obcí se v územním plánování mění či „střídá“ v jeho jednotlivých fázích či krocích.

6) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

7) Předchozí stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb.) byl v době svého přijetí zákonitě orientován na soustavu národních výborů a po roce 1990 byl ve vztahu k územní samosprávě pouze modifikován.

Podle aktuálně platného právního stavu přichází u obcí, v rámci územně plánovací dokumentace, v úvahu pořizování a přijetí, resp. vydání *územních plánů* a *regulačních plánů*. Nadále přitom platí, že obce územně plánovací dokumentaci mít nemusejí, její pořizování tedy není povinné, nicméně s ohledem na související úkoly obcí se ukazuje, že jejich pořizování v obcích je žádoucí. Platná právní úprava zohledňuje, že pořizování územně plánovací dokumentace je odborně náročný a složitý proces, a proto stanoví, že k pořizování nejsou příslušné všechny obecní úřady, ale především jen *obecní úřady obcí s rozšířenou působností*.⁸⁾ Ve spojení s tím hovoří o tzv. *úřadech územního plánování*. Pravomoc a působnost k pořizování územně plánovací dokumentace přitom může být výjimečně propůjčena i *jinému obecnímu úřadu*, pokud disponuje příslušnými (zejména odborně personálními) předpoklady. V praxi tak většina obcí (jejichž úřady nejsou úřady územního plánování) vlastní územně plánovací dokumentaci nepořizuje a s žádostí o její pořízení se tak musí zpravidla obrátit na místně příslušný *úřad územního plánování*. Celý proces počínaje rozhodnutím zastupitelstva obce o potřebě pořídit územně plánovací dokumentaci až do jejího vydání je přitom vnitřně strukturovaný, skládá se z řady kroků, které navíc přísluší více orgánům obcí, a to velmi často – v jednom a téže procesu – i orgánům rozdílných obcí.

Právní úprava především předpokládá, že o tom, zda má být pořízen *územní plán*, rozhoduje vždy daná obec prostřednictvím svého *zastupitelstva*, přičemž toto rozhodnutí je rozhodnutím v *samostatné působnosti*. Návazně se pak obec obrací na příslušný *úřad územního plánování* se žádostí o zpracování návrhu zadání územního plánu (obdobně, s dílčími zjednodušeními, se postupuje i v případě regulačního plánu). Daný návrh zadání úřad územního plánování po jeho projednání s dotčenými orgány a po příp. dopracování předkládá zpět zastupitelstvu příslušné obce. Postup úřadu územního plánování ve spojení s návrhem zadání je výkonem *přenesené působnosti* obce, což platí i pro další fáze jeho postupu při pořizování územního plánu. *Zastupitelstvo* potom o návrhu zadání naopak rozhoduje opět v *působnosti samostatné*.

Na základě schváleného zadání územního plánu úřad *územního plánování* pořídí pro obec *vlastní návrh územního plánu*. Poté se vede tzv. řízení o územním plánu, které provádí taktéž úřad územního plánování, a to v *působnosti přenesené*. V tomto řízení se zohlední příslušná stanoviska dotčených orgánů a připomínky dalších subjektů, návrh se upraví a předloží nadřízenému orgánu územního plánování. Po jeho stanovisku a zohlednění příp. vytknutých nedostatků se návrh předkládá zastupitelstvu příslušné obce k posouzení a vydání územního plánu. *Zastupitelstvo* může návrh akceptovat, potom jej schválí, nebo neschválí a návrh vrátí zpět s pokyny pro dopracování *úřadu územního plánování*. I v tomto rozhodování *zastupitelstvo* postupuje v *samostatné působnosti*.

V případě přijetí územního plánu *zastupitelstvo* obce územní plán vydává formou tzv. *opatření obecné povahy*, jako aktu vydávanému v *samostatné působnosti*. Specifikem,

8) Těch je v současné době v České republice 205, a každá obec spadá do správního obvodu některého z nich.

s ohledem na výše uvedené přitom je, že procedura, která jeho vydání předchází, zastupitelstvu v rozhodující míře nepřísluší, neboť přísluší úřadu územního plánování, v *přenesené působnosti*, a to navíc jako orgánu zpravidla jiné obce.

Tato závěrečná etapa územního plánování je přitom charakterizována i tím, že *zastupitelstvo obce* při projednávání a schvalování předmětného návrhu tento *návrh nemůže nijak měnit*. Pokud by tomu tak bylo, šlo by ze strany zastupitelstva, které rozhoduje v samostatné působnosti – vzhledem k tomu, že vlastní návrh územního plánu zpracovává a upravuje úřad územního plánování, který postupuje v přenesené působnosti – o zásah výkonu samostatné působnosti do výkonu působnosti přenesené, a to navíc (jak bylo opakovaně poznamenáno) zpravidla do výkonu realizovaného orgánem jiné obce. Na druhé straně nelze obci, pro niž je územní plán pořizován, a jeho zastupitelstvu, upírat právo na přijetí územního plánu podle vlastních představ a potřeb, proto také platí, že pokud zastupitelstvo s návrhem nesouhlasí, tak návrh svým usnesením odmítne.⁹⁾

V tom se potom v konečném důsledku také projevuje jistá převaha samosprávné vůle obce na přijetí územního plánu, což ostatně také přispívá i k možnosti naplňování obecnějšího požadavku žádoucího propojování režimu územního plánování územních samospráv s jejich „odpovědností“ za celkový rozvoj vlastních územních obvodů, kterou jako celek právní úprava tradičně svěřuje také do jejich *samostatné působnosti*.

Vzhledem k tomu, že na procesu územního plánování určité obce se významně podílejí i obce sousední, potom platí, že územní plán určité obce tak zákonitě zohledňuje potřeby a zájmy více rozdílných obcí, a současně musí respektovat potřeby a zájmy vyjádřené i v tzv. nadřazené územně plánovací dokumentaci. To se promítá i do návazných kroků, které je obec povinna v případě potřeby učinit ve vztahu k již vydanému územnímu plánu. Především platí, že pokud je následně vydána odlišně pojatá nadřazená územně plánovací dokumentace, musí obec svůj územní plán uvést do souladu s těmito nástroji územního plánování. Přitom postupuje přiměřeně podle pravidel pro řízení o územním plánu a musí tedy zohledňovat i stanoviska sousedních obcí.

Za daného stavu věci je zcela zřejmé, že takto nastavený režim územního plánování na úrovni obcí¹⁰⁾ je ve své podstatě značně komplikovaný, a to již samo o sobě přirozeně znamená, že nemusí být vždy považován za zcela vyhovující. Při přípravě nového stavebního zákona se přirozeně tyto otázky vyhodnocovaly, zvažovaly a hledalo se žádoucí řešení.

9) Problémem však je to, že takto je nutno postupovat i tehdy, pokud by šlo jen o dílčí výhradu či nesouhlas. Vždy přitom platí, že zastupitelstvo by mělo výhrady k návrhu územního plánu formulovat jednoznačně. Věc je potom vrácena úřadu územního plánování k úpravám a poté se návrh znovu předkládá zastupitelstvu příslušné obce.

10) U režimu územního plánování na úrovni *krajů* je situace jednodušší v tom, že pořizovatelským úřadem, jako úřadem územního plánování, je vždy krajský úřad toho kterého kraje, tj. kraje, pro nějž je daná územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje) pořizována.

Samostatná a přenesená působnost obcí při pořizování ÚPD

Jakkoliv by se mohlo s ohledem na dosud výše uvedené zdát, že jednodušším se pro územní samosprávné celky při územním plánování může jevit jednotné působnostní prostředí, tj. že by jim příp. bylo do jejich *samostatné působnosti* svěřeno i pořizování územně plánovací dokumentace, nelze zapomínat na to, že právě jeho prostřednictvím se uplatňují příslušné územně plánovací státní správní zájmy, z nichž některé by samosprávně zabezpečit vůbec nebylo možné. Již výše bylo poznamenáno, že územní plánování je nezastupitelně spjato s potřebným prostorem pro *uplatňování příslušných veřejných zájmů, zajištění vertikální i horizontální provázanosti a koordinace územního plánování, jakož i řešení event. rozporů*, a to jak mezi jednotlivými úrovněmi územního plánování, tak mezi orgány územního plánování a příslušnými dotčenými správními úřady.

Skutečnost, že „pořizovací“ procesy územního plánování mají či mají mít i na úrovni územních samosprávných celků povahu státní správy, je podmíněna vícerymi aspekty vyplývajícími v mnohém již ze samostatných rozdílů mezi samostatnou působností a přenesenou působností, ve spojení s právními limity jejich výkonu.

Proto je třeba také nejprve obecněji poukázat na podstatu působnosti územních samospráv jako výrazu či projevu veřejné správy, a v jejím rámci potom dále jmenovitě i na podstatu samostatné působnosti a její právně limitní postavení.

Veřejná správa je v demokratických právně státních systémech standardně vnitřně členěna (organizačně či alespoň funkčně) na *státní správu a samosprávu*, přičemž rozhodnutí o tom, co z *veřejné správy* svěřit *správě státní* a co *samosprávě* je především věcí politickou (ve smyslu politické reflexe), přičemž takové rozhodnutí by mělo vždy vycházet z poznání stavu společenských možností a potřeb v neširším slova smyslu.

Kudy konkrétně vést dělicí čáru ve veřejné správě mezi správou státní a samosprávou přirozeně souvisí s rozdíly v *povaze a poslání* státní správy a samosprávy, což se nejvýrazněji projevuje v rozdílu v jejich cílech, úkolech a funkcích. Koncentrovaně vyjádřeno podstata tohoto rozdílu spočívá v tom, že zatímco cíle, úkoly a funkce státní správy mají státně mocenskou povahu a realizují se ve státním zájmu, potom cíle, úkoly a funkce samosprávy mají samosprávně mocenskou povahu a realizují se v samosprávném zájmu. Cíle, úkoly a funkce státní správy tak korespondují státním, a to zpravidla centralizované či jinak sjednocovaně vyjadřovaným potřebám, cíle, úkoly a funkce samosprávy naproti tomu korespondují s místními (tj. decentralizovaným) potřebami, v hranicích příslušné územní veřejnoprávní samosprávné korporace.

S centralizačním charakterem státní správy a s decentralizačním charakterem samosprávy souvisí i skutečnost potřeb a specifík tzv. *územního členění* státu pro potřeby výkonu veřejné správy. Těžiště bezprostředního výkonu veřejné správy přitom nepochybně spočívá, v návaznosti na činnost ústředních orgánů státu, právě na úrovni, resp. úrovních *územní správy*, v příslušných územně správních jednotkách. To je důsledkem skutečnosti, že veřej-

nou správu nelze logicky realizovat v celém rozsahu z jednoho místa, tj. z centra, a proto je výkon veřejné správy úrovněově strukturován. *Územní správou* se tak tedy rozumí veškerá veřejná správa, která přichází v úvahu na jednotlivých úrovních územně správního členění státu, jemuž v našich podmínkách dominuje *územní samospráva* obcí a krajů. Ta pak v sobě zahrnuje také tzv. místní správu, jako nejnižší, tj. *místní úroveň* veřejné správy.

V námi sledovaných souvislostech *územního plánování* má územní členění státu pro výkon veřejné správy ten význam, že v jeho smyslu by také měl být na příslušné úrovni přenášěn žádoucí rozsah jejího výkonu. Tzn., že se takto z úrovně státu nabízí či poskytuje jisté východisko pro územní parametry hierarchizované *územně plánovací dokumentace*. V našich podmínkách tak přichází v úvahu územně plánovací dokumentace *centrální, regionální a místní*.

Z organizačního a kompetenčního hlediska je potom s každou takovou úrovní územně plánovací dokumentace spjata i *příslušná úroveň orgánů veřejné správy*. Na centrální úrovni přitom přichází v úvahu jen orgány státu, se *státními správními* kompetencemi, na regionální (krajské) a místní (obecní) je potom situace poněkud jiná – zde přicházejí v úvahu *orgány územních samospráv*, které disponují především samosprávnou (*samostatnou*) působností, a dále také (v diferencovaném rozsahu) státně správní (*přenesenou*) působností.

To se také promítá i do režimu procesů *územního plánování* na daných úrovních, kdy se i při výkonu *územně plánovací činnosti obcí* (a obdobně i krajů) musí projevovat východiska či specifika, jimiž je samostatná a přenesená působnost územních samospráv právně determinována.

U *samostatné působnosti* hovoříme o klasické územní samosprávě či samosprávné působnosti, v jejímž rámci územní samosprávné celky spravují svoje záležitosti samostatně. Takto chápaná obecní (nebo krajská) samospráva není správou státní, nýbrž „autonomní“ správou plně příslušející obcím (či krajům) jako veřejnoprávním korporacím územní samosprávy, a to proto, že se bezprostředně týká vlastních zájmů příslušných územních samosprávných korporací. U *přenesené působnosti* naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo, svými orgány, nýbrž nepřímou, a to prostřednictvím obcí (nebo krajů) a jejich orgánů. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit územním samosprávným korporacím jako představitelům územní samosprávy.

Z postavení obcí (i krajů) jako subjektů územní samosprávy vyplývá, že jejich hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti, tj. v oblasti vlastní obecní (či krajské) samosprávy. V praxi by potom také měl výkon samostatné působnosti představovat převažující náplň činnosti orgánů územních samospráv. Na tyto orgány však byly ve smyslu zákona o obcích (i zákona o krajích) přeneseny rovněž některé úkoly státní správy, a to z toho důvodu, aby si občané mohli základní záležitosti z oblasti státní správy vyřizovat přímo v obci (popř. aby je dále vyřizovaly kraje). V činnosti územních samo-

správných celků a jejich orgánů se tak nyní promítá jak jejich vlastní činnost jako subjektů územní samosprávy, tak i činnost, kterou obce (i kraje) vykonávají prostřednictvím svých orgánů v zastoupení státu. Z povahy věci plyne, že činnost obcí (i krajů) a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti, tj. při výkonu státní správy, by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti, tj. vlastní obecní (nebo krajskou) samosprávu, a neměla by tudíž být prováděna ani na její úkor. To by přirozeně mělo platit i naopak, tj., že činnost obcí (i krajů) a jejich orgánů při výkonu samostatné působnosti by jinak, než zákonnými způsoby, neměla ovlivňovat výkon jejich působnosti přenesené.

Charakter činnosti, resp. působnosti obce (nebo kraje), a to jak samostatné, tak přenesené, vymezený v zákoně o obcích (i v zákoně o krajích) koresponduje východiskům ústavněprávní úpravy. Tomu koresponduje i skutečnost, že pro rozlišování samostatné a přenesené působnosti obcí či krajů je významný i diferencovaný režim „právní vázanosti“ obcí (a krajů) při výkonu takto dělené působnosti.

Pro případ samostatné působnosti přitom právní úprava v režimu takovéto „vázanosti“ jinak obce (i kraje) zavazuje při vydávání obecně závazných vyhlášek, a jinak obce (i kraje) zavazuje pro případ jiných forem výkonu samostatné působnosti.¹¹⁾ Pro případy vydávání obecně závazných vyhlášek platí, že obec i kraj jsou vázány toliko zákonem. To v jistém smyslu koresponduje obsahu ust. čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ČR ve vzájemné kombinaci, které zastupitelstvům obcí (i krajů) svěřuje oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích působnosti zastupitelstva, stanovené zákonem. Pro případy jiných forem výkonu samostatné působnosti jde potom zákon o obcích (a obdobně i zákon o krajích) dále, a vedle zákonů předepisuje pro obce (i kraje) povinnost respektovat i obsah jiných právních předpisů vydaných na základě zákona. Jimi se rozumí především předpisy prováděcí, a to tak, jak je má na mysli čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Společně potom pro výkon samostatné působnosti obcí (či krajů) jako celek podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR platí, že Stát *může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*

Obdobně i pro případ přenesené působnosti právní úprava v rámci vymezené právní „vázanosti“ rozlišuje mezi vydáváním nařízení a mezi ostatními postupy při výkonu přenesené působnosti.¹²⁾ Pro případy vydávání nařízení obce (i kraje) platí, že obec (i kraj) jsou vázány zákony a dále tzv. jinými právními předpisy. Tzn., že v těchto svou povahou „vnějších“ formách činnosti jsou obce a kraje vázány toliko právním řádem, a nemohou se od něj odchýlit. Pro případy ostatních postupů při výkonu přenesené působnosti jde zákon o obcích (a obdobně i zákon o krajích) také dále, a vedle právních předpisů předepisuje pro obce (i kraje) povinnost respektovat i obsah usnesení vlády a směrnic ústředních orgánů státní správy, a dále ještě také opatření přijatých při kontrole výkonu přenesené

11) Ust. § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ust. § 16 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

12) Ust. § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ust. § 30 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

působnosti. Tyto svou povahou interní akty ve veřejné správě přitom mohou být pouze tzv. *intra legem*, což se mj. projevuje tím, že povinnosti mohou orgánům obcí (i krajů) ukládat jen v mezích zákona. Na druhé straně je třeba poznamenat, že potřeba nástrojů „interního“ usměrňování výkonu přenesené působnosti je dána objektivně potřebou a povahou „řízení“ výkonu státní správy, na což reagují nejrůznější zvláštní zákony svými ustanoveními o „stanoviscích“ orgánů státní správy, jako aktů převážně podkladových, která jsou zpravidla závazná apod. To potom koresponduje s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, a obdobně i s čl. 2 odst. 2 Listiny, podle nichž *státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*.

Z uvedeného plyne, že v režimu *samostatné působnosti* tak nepřichází v úvahu vázanost nejrůznějšími interními pokyny, resp. interními akty, neboť toto je vlastní pouze hierarchicky provázané oblasti veřejné správy. Územní samospráva, či jinak vyjádřeno samostatná působnost obcí či krajů, obecně nepodléhá hierarchické závislosti, a to ani mezi „nižší“ a „vyšší“ úrovní samosprávy, ani mezi státní správou a příslušně níže orientovanou úrovní územní samosprávy. V první z uvedených oblastí, tj. mezi „vyšší“ a „nižší“ úrovní samosprávy přichází v oblasti vertikální provázanosti v úvahu toliko vázanost obsahem právních předpisů vyšší úrovně územní samosprávy, vydaných na základě zákona. V poslední uvedené oblasti, tj. ve vztazích mezi státní správou a příslušně orientovanou úrovní územní samosprávy, potom v uvedeném směru (vertikální provázanosti) přichází v úvahu (vedle vázanosti obsahem právních předpisů příslušně orientované úrovně či úrovní státní správy, vydaných na základě zákona) toliko povinnost respektovat zákony předvídaná (v úvahu přicházející) závazná rozhodnutí (typicky vydaná ve správním řízení, nebo a to typičtěji a principiálně obecněji, rozhodnutí, která jsou výsledkem tzv. dozoru státu nad výkonem samosprávy). To koresponduje skutečnosti, že takto chápaná územní samospráva není vertikálně „závislou“ správou, nýbrž správou úrovnově plně autonomní a nezávislou (samostatnou).

U přenesené *působnosti* potom do jisté míry naopak platí i pravidla tzv. *interní vázanosti*. Orgány územních samospráv jsou při výkonu přenesené působnosti, vedle vázanosti obsahem příslušných právních předpisů, i operativně vázány nejrůznějšími interními pokyny, resp. interními akty, vydávanými za účelem zajištění chodu hierarchicky provázané soustavy výkonu státní správy, do níž přirozeně (ve funkčním slova smyslu) spadá i výkon přenesené působnosti územních samospráv (přičemž legitimita těchto interních vztahů se opírá o četná konkrétní ustanovení zvláštních právních předpisů – v územním plánování je typickým případem zákonem předepsaný režim vztahů mezi orgány územního plánování a jejich nadřízenými orgány). I v tomto případě logicky musejí obce a kraje postupovat v souladu s Ústavou České republiky a s jednotlivými ústavními zákony. Vázanost (při výkonu přenesené působnosti) „cestou“ *interních aktů*, platí přirozeně za podmínky, že povinnosti jimi ukládané budou „v mezích zákona“.

Veřejné zájmy v územním plánování – ingerence státu do výkonu samostatné působnosti obcí

V návaznosti na naznačenou *státně správní reflexi* požadavků územně plánovací činnosti a přiblíženou *právní limitaci samosprávného působení* územních samospráv lze ve spojení s otázkou, nakolik je možné či vhodné podřadit (vedle schvalování) *pořizování* územně plánovací dokumentace na úrovni obcí (či krajů) jejich *samostatné působnosti*, ještě podtrhnout *některé další úhly pohledu*.

V tomto směru především zdůrazníme, že zákonná právní úprava obecně nepřipouští „operativní“ zásahy státní správy do výkonu samostatné působnosti. To je důsledkem projevu „autonomie“ samosprávy vůči státní správě. Ústavněprávní úprava pro tyto případy, jak bylo shora citováno, počítá toliko se zásahy *do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*. Tzn., že jakékoliv takovéto „zásahy“ musejí mít vždy oporu ve výslovné úpravě způsobu zásahu zákonem, a dále současně za podmínky, že úprava takového zásahu je nezbytná k ochraně zákona.

„Ochranou zákona“ je nutno v tomto případě zřejmě rozumět jak ochranu směřovanou k prosazení zákonem výslovně vymezených práv a povinností, tak i případně zákonem vymezených chráněných zájmů, tady potom zejména tzv. *zájmů veřejných*.

V podmínkách zákonné úpravy postavení obcí (i krajů) při výkonu jejich samostatné působnosti je potom nepochybně k případům takovýchto zásahů ze strany státu nutno řadit výkon oprávnění příslušných orgánů státu při výkonu *dozoru státu nad činností (či výkonem) samosprávy*. Mimoto sem nesporně bude třeba řadit povinnost samosprávy (orgánů obcí a krajů při výkonu samostatné působnosti) *respektovat* i případná, v úvahu přicházející *správní rozhodnutí* (vydávaná ve správním řízení), jako závazné akty aplikace práva (obecně za podmínky nastoupení účinků právní moci, popř. nastoupení účinků vykonatelnosti při odkladném účinku právní moci).

Jinou otázkou potom je, zda takovýmto případem „dovoleného“ zásahu státu do činnosti samosprávy (určeným k ochraně zákona) budou, či nebudou zákonem stanovená *závazná opatření* (souhlasy, stanoviska, vyjádření apod.) hierarchicky výše postavených orgánů státní správy (včetně vyšší úrovně výkonu přenesené působnosti) nebo specializovaných orgánů *státní správy* (typicky dotčených správních úřadů). To nesporně souvisí s výše avizovanou otázkou poskytování ochrany zákonem vymezeným chráněným zájmům, které by však pro tento případ měly být zákonem vymezeny, pokud možno jednoznačně, a příslušné *závazné opatření* státně mocenského orgánu by potom bylo vedeno již jen zmíněnou potřebou ochrany zákonem vymezeného zájmu.

Současně je ještě třeba uvést, že pro případ nezákonných zásahů státu do územní samosprávy zastupitelstva disponují oprávněním podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozděj-

ších předpisů „*Zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku je dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy oprávněno podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu*“.

Dále pak poznamenejme, že pokud jde o *vztahy mezi příslušnými samosprávami*, a to ať již v rovině horizontální, nebo vertikální, opět i v tomto směru je samospráva obce (či kraje) nezávislá na jiné „samosprávě“ (avšak s možnostmi spolupráce, což není výraz závislosti), přičemž i toto je opět výrazem „autonomie“ samosprávy vůči „jiné“ samosprávě. Právní úprava toto vymezuje slovy, že územní samosprávná korporace je „*samostatně spravována*“, což svědčí fakticky tzv. „oddělované“, resp. „výlučné“ samosprávné (samostatné) působnosti vždy toho kterého jednotlivého či konkrétního územního samosprávného celku. Pro případ horizontálních vztahů mezi příslušnými územními samosprávnými celky je zmíněná „výlučnost“ právně zabezpečována toliko právě zmíněnou dikcí „*samostatného spravování*“, v případě vertikálních vztahů je tato „výlučnost“ vždy příslušné samosprávy zabezpečena navíc jednak dikcí „*Do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům...*“, a dále ještě dikcí „*Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti.*“ Za této situace by tak potenciálně nemělo docházet k eventuálním kompetenčním sporům, a proto také platná právní úprava nepočítá s výslovnými režimy pro takové spory. Jediným nabízejícím se řešením v tomto směru by za takové situace, pokud by přece jen nastala, byla cesta nápravy v režimu *dozoru státu nad výkonem samosprávy* (v takovémto případě by šlo specificky o dozor nad výkonem samosprávy vyšší úrovně, která by zasahovala nezákonně).

Z právní úpravy plyne, že pro vztahy mezi příslušnými samosprávami platná právní úprava počítá, a to jak horizontálně, tak vertikálně, také s nejrůznějšími možnostmi a formami vzájemné spolupráce, informovanosti a i jisté koordinace postupů, nicméně aniž by přitom stanovila povinnost jednotlivých územních samosprávných celků závazně respektovat názor či stanovisko jiného (typicky tzv. „vyššího“) územního samosprávného celku.

Vrátíme-li se ke shora opakovaně (byť tezovitě) připomínané stávající *státně správní reflexi* pořizování územně plánovací dokumentace, ve spojení přibližnou *právní limitaci samosprávného působení* územních samospráv, potom je myslím možné vcelku koncentrovaně uvést **určitá shrnutí**.

Východím principem, kterým je územní plánovací činnost vedena, je uplatňování **příslušných veřejných celospolečenských zájmů** v územním plánování. V současných podmínkách státně správní povahy pořizování územně plánovací dokumentace pro případné ukládání *povinností orgánům územního plánování* vždy příslušné úrovně nadřízeným orgánem, jakož i pro *zavazování stanovisky dotčených správních orgánů*, při územním plánování, platí, že se zpravidla jedná o operativní úkony interní povahy. Ty, jak bylo opakovaně uváděno, ve vztahu k výkonu samostatné působnosti uplatňovat většinou nejde.

Pokud jde o *ukládání povinností nadřízeným orgánem územního plánování*, potom by pro případ pořizování územně plánovací dokumentace v samostatné působnosti muselo platit, že i nadřízený úřad územního plánování ve vztahu k obcím (krajský úřad) měl taktéž konat v samostatné působnosti, což by ale byl prakticky neřešitelný případ, protože ústavně právní, ani zákonná úprava, jak bylo shora uváděno, zásahy „vyšší“ samosprávy do výkonu samosprávy na „nižší“ úrovni nepřipouští. Navíc pak na **úrovni** pořizování územně plánovací dokumentace kraje by to také, a to již z povahy věci, nešlo, zde nadřízeným orgánem může být jen ústřední státně správní úřad.

Stanovisky dotčených správních orgánů by úřad územního plánování, který by měl konat v působnosti samostatné, zavazovat obdobným způsobem jako je tomu dosud (tzn. kdy úřad územního plánování na úrovni územních samospráv koná v působnosti přenesené) zavazovat taktéž nebylo možné. „Stát“ může *do činnosti územních samosprávních celků zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona*.

Obecněji vyjádřeno, v případě, že by mělo jít o *uplatňování* takovýchto požadavků či zájmů, a to jak „zájmů“ z úrovně nadřízeného orgánu územního plánování, tak z úrovně dotčených správních orgánů, při *samosprávném pořizování územně plánovací dokumentace*, potom by předmětné „zájmy“ musely být formulovány, resp. vymezovány, přímo v zákoně, popř. právním předpisu vydaném na jeho základě, a to zcela jmenovitě a konkrétně. A to natolik, aby je pro jejich zabezpečení výkonem samostatné působnosti mohl zohlednit, pokud možno již sám *pořizovatel* územně plánovací dokumentace. Jejich případné uplatnění cestou (zákonem předepsaného) závazného opatření hierarchicky výše postavených orgánů nebo specializovaných orgánů státní správy (typicky dotčených správních orgánů) by potom přicházelo v úvahu již jen jako projev *ochrany zákonem vymezeného zájmu* (tedy cestou aktů, jež by byly „toliko“ výrazem ústavní zásady podle níž *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*. A to je představitelné více než obtížně.

Koncentrovaně vyjádřeno, zatímco v režimu výkonu *přenesené působnosti* při pořizování územně plánovací dokumentace obcí (i krajů) lze veřejné celospolečenské zájmy prosazovat i ve smyslu vždy daným orgánem „tvořeného“ obsahu *interních aktů* aplikace (souhlasy, stanoviska, vyjádření apod.), vydávaných v mezích zákona, pro režim výkonu *samostatné působnosti* lze však takovéto zájmy formulovat „jen“ obsahem *právních předpisů*.

Řešení rozporů při vydávání ÚPD

Proces pořizování územně plánovací dokumentace se dále mj. nevyhne ani nejružnějším rozdílným názorovým pohledům a postojům diferencovaně zainteresovaných (zpravidla státně správních) orgánů a potřebám pravidel pro *řešení případných rozporů*. V případě, že by řešení takovýchto eventuálních rozporů mělo být jako součást procesu pořizování územně plánovací dokumentace obsahovou součástí výkonu *samostatné působnosti*, potom by i tady, a to s ještě větší naléhavostí požadavků na výslovnost a konkrétnost obsahu příslušné determinační právní úpravy, mělo platit v mnohém totéž, co bylo

uvedeno bezprostředně výše u veřejných celospolečenských zájmů. Právní úprava v tomto směru by musela být natolik *výslovná, konkrétní a podrobná*, aby bylo „řešení“ *vždy toho kterého rozporu tzv. zřejmé na první pohled*. To mj. i z toho důvodu, že v těchto případech by řešením rozporů *měla samostatná působnost zasahovat do působnosti přenesené, což obecně právní úprava nepřipouští*.¹³⁾

Vzhledem k povaze a různorodosti představitelných „státně správních“ rozporů *při pořizování územně plánovací dokumentace je tak prakticky vyloučeno, aby se pro potřeby příp. výkonu samostatné působnosti podařilo příslušnou právní úpravu v tomto směru vůbec nakoncipovat*.

V daných souvislostech se ještě nabízí zmínit i otázku požadavku na **vertikální provázanost schválené územně plánovací dokumentace**. Soustava územně plánovací dokumentace je z povahy věci vertikalizovaná (i s potřebnou mírou horizontální provázanosti na příslušných úrovních) a v zásadě tradičně platí, že nadřazená územně plánovací dokumentace je *závazná* pro územně plánovací dokumentaci nižší. To platí jak pro případ „výchozího“ pořizování vždy příslušné územně plánovací dokumentace, tak potom i pro povinnost uvádět existující územně plánovací dokumentaci do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací vždy tehdy, pokud se tato změní, a to natolik či způsobem, že to vyvolá i potřebu změn územně plánovací dokumentace podřazené.

Tato závaznost nadřazené územně plánovací dokumentace pro územně plánovací dokumentaci nižší úrovně (či úrovní) se standardně opírá o závaznost právní formy, ve které je daná územně plánovací dokumentace vyhlášována. V našich podmínkách, jak již bylo poznamenáno výše, aktuálně platí, že územně plánovací dokumentace je vyhlášována ve formě *opatření obecné povahy*, přičemž na úrovni územně plánovací dokumentace obcí (i krajů), je územně plánovací dokumentace vyhlášována v samostatné působnosti. Což aktuálně, v zaznamenatečných diskusích ve veřejném prostoru (do jisté míry s podivem) rozporováno není.

V rámci úvah o posílení samosprávného podílu obcí (i krajů) na územním plánování jako celku (tj. včetně *pořizování* územně plánovací dokumentace), podle mého názoru poněkud nezaslouženě zůstává otázka adekvátnosti formy *opatření obecné povahy* pro vyhlášovanou územně plánovací dokumentaci stranou zájmu, a to právě vzhledem k jejímu závaznému charakteru.

13) Ostatně i správní řád ve svém § 136 odst. 6, kterým upravuje řešení rozporů, na jehož využití pro svoje potřeby odkazuje i stavební zákon, vylučuje užití tohoto režimu na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Pokud by územně plánovací dokumentace obce měla být pořizována v její samostatné působnosti, potom je zřejmé, že by toto pořizování spadalo do uplatňování práva na samosprávu, a potom by na úrovni pravidel pro postupy správních orgánů vůbec případný rozpor mezi ní (reprezentovanou příslušným pořizujícím orgánem obce) a dotčenými orgány nebyl řešitelný.

V praxi je vcelku jednotně přijímáno, že i při schvalování a vyhlášení územně plánovací dokumentace na úrovni obcí (i krajů) se obce cítí vázány nadřazenými úrovněmi územně plánovací dokumentace, vydané formou *opatření obecné povahy*, neboť jsou vydány na základě zákona a jejich závaznost, a to i pro nižší úrovně územně plánovací dokumentace, *výslovně stanoví zákon*. Nicméně přece jen jde o *zvláštní akty aplikace práva*, na centrální úrovni s povahou *státně správní*, na územně samosprávných úrovních o akty s povahou *samosprávnou*, a *závazné mají být především pro postupy v návazných realizačních procesech v režimu stavebního řádu*.

V podmínkách územního plánování je ale jejich závaznost spojována především s vertikální územně plánovací dokumentace související s *principem vázanosti vždy dané úrovně územně plánovací dokumentace s územně plánovací dokumentací úrovně vyšší (resp. všemi vyššími)*. Takovýto charakteristický rys však obecně s požadavky na *opatření obecné povahy* spojován právní úpravou není.¹⁴⁾

Forma *opatření obecné povahy* u územně plánovací dokumentace stran její závaznosti nepochybně plně vyhovuje pro potřeby návazných řízení podle stavebního řádu, která jsou u obcí (i krajů) výkonem *přenesené působnosti*.

Pokud se ale zamyslíme nad závazností územně plánovací dokumentace pro návaznou podřazenou územně plánovací dokumentaci, tady se její aktuální forma (tj. opatření obecné povahy) už jeví poněkud jinak. Je-li územně plánovací dokumentace na úrovni obcí (i krajů) schvalována a vyhlášována v samostatné působnosti, potom zřejmě i pro tyto případy (jmenovitě u územního plánu *v případě obcí*, či *zásad územního rozvoje v případě krajů*, především platí, že je projevem práva vždy daného územního samosprávného celku na samosprávu, a jako taková je i výrazem samosprávné moci. A k těmto účelům má jako forma činnosti především sloužit územní samosprávný předpis. Ostatně naše dřívější úprava před rokem 2007 s *vyhlášením územního plánu (resp. tehdy jeho tzv. závazné části) obecně závaznou vyhláškou přijímanou v samostatné působnosti počítala výslovně*. I když asi nelze zcela kategoricky namítat, že by naše právní úprava neunesla vyhlášení územně plánovací dokumentace územních samospráv formou opatření obecné povahy, myslím, že lze přinejmenším konstatovat, že forma obecně závazné vyhlášky, jako samosprávné mocenského aktu přijímaného zastupitelstvem v samostatné působnosti, by i s ohledem na to, jaké má mít územně plánovací dokumentace postavení a k čemu má sloužit, by byla jednoznačně vhodnější.¹⁵⁾

14) Srov. část šestou zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu., ve znění pozdějších předpisů.

15) Totéž by pak mělo platit i pro vyhlášení územně plánovací dokumentace na úrovni kraje (*zásady územního rozvoje*), přičemž forma právního předpisu by pro vyhlášení územně plánovací dokumentace nesporně byla vhodnější i na centrální úrovni (územní rozvojový plán). Na druhé straně v tomto kontextu se pak jako podstatně únosnější jeví ponechání formy opatření obecné povahy pro vydávání regulačních plánů (a to i proto, že ve vztahu k nim již nepřichází v úvahu ani žádná tzv. podřazená či podřaditelná územně plánovací dokumentace).

To ostatně souvisí i s tím, zda má být územně plánovací dokumentace spíše obecnějším rámcem pravidel pro řešení uspořádání a využití vždy daného území, nebo již konkrétnějším předobrazem představitelných individuálních rozhodovacích řešení stran uplatňování a ochrany subjektivních práv jmenovitých subjektů.

Závěrem

Výše uvedený pohled na otázky spjaté s režimem výkonu působnosti obcí (a obdobně i krajů) v územním plánování potvrzuje a ukazuje, že postavení a poslání obcí a jejich orgánů v územním plánování je značně diferencované.

Jak bylo ukázáno, v postavení a postupech obcí a jejich orgánů se u územně plánovací dokumentace v jednotlivých fázích či krocích rozhodování o jejím pořízení, dále při jejím vlastním pořizování, a poté při jejím závěrečném schvalování a vydávání, zpravidla „střídá“ výkon působnosti samostatné a působnosti přenesené. Zákodárce se tak snažil odlišit na straně jedné případy a situace, kdy obec a její orgány řeší otázky a úkoly autonomní povahy, resp. rozhodují o nich, a tyto svěřil do působnosti samostatné, a na straně druhé potom vymezil ty postupy, pro něž je nezbytný výkon státní správy, ovládaný provázaností úkolů a nařizovací pravomocí, a tyto svěřil výkonu přenesené působnosti obcí.

Jmenovitě tak platí, že rozhodovací a schvalovací úkony spadají do působnosti samostatné, a vlastní pořizovatelské postupy spadají do působnosti přenesené. Navíc většinou platí, že u územně plánovací dokumentace na úrovni obcí, tj. u územních plánů a regulačních plánů, jsou pořizovatelské postupy správního charakteru svěřovány úřadům územního plánování (u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) jako orgánům zpravidla odlišných obcí, než pro které je vždy daný územní či regulační plán pořizován.

Vlastní rozhodování o přijetí (vydání) či nepřijetí územního či regulačního plánu nepochybně zcela správně patří do samostatné působnosti těch obcí, pro něž jsou tyto plány pořizovány. Již v úvodu tohoto příspěvku bylo poznamenáno, že územně plánovací dokumentace, zejména pak územní plány, jsou jedním z klíčových nástrojů i při tvorbě programu a zabezpečování celkového rozvoje obce. Ty potom (nutně již z povahy územní samosprávy) zákon o obcích řadí do samostatné působnosti, a je zřejmé, že má-li obec daný rozvoj zabezpečit, musí k tomu disponovat nástroji, které má taktéž ve své vlastní působnosti.

Samozřejmě, že tento kombinovaný model, a v tom se v zásadě od předchozího stavebního zákona situace nezměnila, je náročný pro nalezení vzájemného konsenzu mezi požadavky státními správními orgány, v jejichž režimu se územně plánovací dokumentace pořizuje, a potřebami samosprávnými, v jejichž režimu se územně plánovací dokumentace zadává a také přijímá, resp. vydává. Nepochybně však za daného stavu myslím je, že daná kombinace je nutná, neboť jde o proceduru, kterou za daného vnímání a nastavení poslání samostatné a přenesené působnosti a nastavení jejich vzájemného poměru, zřejmě nelze řešit jinak.

Výlučně samosprávné pojetí územního plánování (tj. včetně příp. úvahy o převedení do samostatné působnosti i samotného *pořizování* dané územně plánovací dokumentace), by, vzhledem k autonomnosti samosprávy, činilo problematickým závazně zajistit potřebnou provázanost a koordinaci horizontálně i vertikálně souvisejících územně plánovacích zájmů, a stejně tak i samotných územně plánovacích dokumentů. Jednalo by se o v jistém smyslu srovnatelnou problematičnost, jaká by přicházela v úvahu i u příp. výlučně státně správního pojetí územního plánování jako celku, což by naopak zcela zjevně neposkytovalo potřebný prostor pro náležité uplatňování místních podmínek a aktuálních samosprávných potřeb obcí.

Proto se zřejmě daná dnešní, resp. stávající kombinace podílu výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí jeví jako účelná. A nepochybně by nebylo ku prospěchu věci, pokud by úvahy o převedení *pořizování* územně plánovací dokumentace obcí do jejich *samostatné působnosti* měly vést k posunu data nabytí účinnosti nového stavebního zákona.

I když by do budoucna, domnívám se, naproti tomu stálo za úvahu zvážit, zda se u územně plánovací dokumentace, počínaje územními plány „směrem nahoru, nevrátit k jejich vyhlášení ve formě právních předpisů.

V příspěvku jsem se snažil své uváděné pohledy a názory také argumentačně podpořit, nicméně jsem si vědom toho, že ne se vším musí čtenáři tohoto příspěvku beze zbytku souhlasit. Dané téma je poměrně specifické, a proto i účel tohoto příspěvku budu považovat za splněný, když alespoň u některých jeho čtenářů podnítl diskusi nebo povede k jejich zamyšlení.

K § 177 stavebního zákona a jeho využití v krizových situacích

Zdeňka Vobrátlová

Nejen zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),¹⁾ ale již dřívější právní předpisy upravující rozhodování o stavbách pamatovaly na situace, ve kterých se při povolování nebo odstraňování staveb a terénních úprav neaplikují procesy předepsané pro běžné „normální“ poměry (není vyhlášen žádný krizový stav, neřeší se mimořádné události). Ať už byla konkrétní ustanovení označována jako „úlevy při živelních pohromách a při nenadálých haváriích staveb“ nebo „výjimky ze stavebního řádu“ anebo jsou aktuálně označena jako „mimořádné postupy“, vždy byly důvody, smysl a účel jejich zařazení do právních předpisů shodné. Právní úprava úlevových opatření nebývá v běžných situacích centrem pozornosti, ale čas od času se se ukáže, že je velice potřebná.

Před více než 40 lety nabyla účinnosti vyhláška č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu (zrušena od 1. 7. 1998 vyhláškou č. 132/1998 Sb.). Šlo o prováděcí předpis k zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Uvedenou problematiku řešila vyhláška v § 59, který je vhodné citovat celý, protože se o něj kontinuálně opírají následně přijímané právní úpravy:

„§ 59

Úlevy při živelních pohromách a při nenadálých haváriích staveb

(1) *Opatření na stavbách a pozemcích, spočívající podle okolností i v provádění staveb nebo terénních úprav, nebo odstraňování staveb, jimiž se předchází důsledkům živelních pohrom nebo nenadálých havárií, čelí jejich účinkům a zabraňuje ohrožení života nebo zdraví osob, národohospodářským a jiným škodám, mohou se zahájit bez předchozího povolení podle stavebního zákona a této vyhlášky, nestanoví-li zvláštní předpisy jinak. Ten, kdo taková opatření provádí, je však povinen je oznámit neprodleně stavebnímu úřadu, který rozhodne o dalším postupu.*

(2) *Jestliže se stavby, nebo terénní úpravy zničené nebo poškozené živelní pohromou nebo nenadálou havárií mají obnovit ve shodě s původními povoleními stavebního úřadu, **postačí, aby takové opatření bylo předem stavebnímu úřadu ohlášeno.** Pro postup stavebního úřadu a stavebníka platí přiměřeně ustanovení § 16 až 18.*

(3) *U staveb a terénních úprav, které je nezbytné bezodkladně provést k zmírnění nebo odvrácení důsledků živelní pohromy nebo nenadálé havárie stavby, **může stavební úřad***

a) omezit obsah návrhu (žádosti) a jeho příloh na nejnutnější míru nezbytnou pro rozhodnutí, b) upustit od vydání územního rozhodnutí, popřípadě sloučit územní řízení se stavebním řízením nebo s jinými řízeními podle zákona,

1) Stavebním zákonem se v textu rozumí zákon č. 183/2006 Sb., v účinném znění.

c) stanovit v rozhodnutí, že některé doklady předepsané jako přílohy k návrhu (žádosti), po případě jiné doklady, budou předloženy ve stanovené lhůtě dodatečně,
d) v odůvodněných případech vydat předběžné povolení, v němž se stanoví lhůta pro dodatečné předložení podkladů; po jejich předložení provede stavební úřad řízení a vydá rozhodnutí.“; ustanovení § 16 až 18 vyhlášky, na která se odkazuje v odstavci 2, upravovala proces ohlašování staveb, jejich změn a udržovacích prací.

Dá se říci, že vyhláška vytvořila tři typy opatření pro řešení mimořádných situací:

A. Umožnila provádění staveb,²⁾ terénních úprav nebo jejich odstraňování, aniž by k tomu bylo předem vydáno zákonem předepsané povolení stavebního úřadu. Ustanovení odstavce 1 mělo umožnit rychlou a efektivní ochranu staveb a území před hrozící živelní pohromou (povodeň, přírodní požár, vichřice, sesuv půdy) či nenadálou havárií, a pokud již mimořádná situace nastala, úspěšně čelit jejím účinkům nebo alespoň to usnadnit a zmírnit tak její následky (dopady). Kdo takovou činnost prováděl, měl povinnost oznámit to stavebnímu úřadu, na kterém pak bylo, aby rozhodl o dalším postupu. Stavebník však nejednal v rozporu se zákonem, pokud realizovaná opatření byla v souladu s účelem, který § 59 odst. 1 vyhlášky sledoval. Mohlo jít například o vytvoření protipovodňových stěn (zábran), o terénní úpravy jako násypy, ochranné valy o nebo odstranění stavby nebo její části, aby se tím zabránilo šíření požáru a podobně. Havarijní stavy a situace jsou velmi rozdílné a vždy platilo a platí, že je třeba vycházet z konkrétního stavu na místě a z časového prostoru, který je pro provedení nezbytných opatření k dispozici.

B. Další úlevy se vztahovaly na stavby a terénní úpravy zničené nebo poškozené živelní pohromou nebo nenadálou havárií, které bylo možné obnovit ve shodě s původními povoleními stavebního úřadu. Postačilo, aby taková opatření byla předem stavebnímu úřadu ohlášena. Režim ohlášení mohl být použit pro všechny stavby a terénní úpravy, včetně těch, jejichž provedení by jinak vyžadovalo stavební povolení, resp. v případě terénních úprav povolení. Nebylo vyloučeno, aby stavební úřad v konkrétním případě dospěl k závěru, že ohlášení nepostačí a vedl ve věci správní řízení. Potíže při aplikaci § 59 odst. 2 vyhlášky vznikaly, pokud se nepodařilo zajistit povolení, resp. ověřenou dokumentaci poškozené nebo zničené stavby nebo nebylo možné pro rozpor s veřejnými zájmy stavbu vůbec obnovit, protože nebylo dosaženo dohody s příslušným dotčeným orgánem státní správy ani jeho souhlasu (§ 126 zákona č. 50/1976 Sb.). Je třeba zmínit také neukázněnost některých stavebníků, kteří obdrželi souhlas stavebního úřadu s obnovením stavby ve shodě s původním povolením, ale bez zábran začali realizovat stavbu v rozporu s ním, mnohdy zcela jinou, která neměla s původním povolením a dokumentací nic společného. V takových případech nastupovala ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., která řešila rozhodování o „černých stavbách“ a ukládání pokut za přestupky občanů a správní delikty organizací, resp. právnických osob a fyzických osob podnikajících podle zvláštních právních předpisů. Bohužel, s podobným jednáním neukázněných stavebníků se stavební úřady setkávají dodnes.

2) Stavbou je třeba rozumět také změnu dokončené stavby.

C. Tvůrci zákona č. 50/1976 Sb. a jeho prováděcích předpisů, včetně vyhlášky č. 85/1976 Sb., správně vyšli z toho, že ke zmírnění nebo odvrácení negativních důsledků (dopadů) živelní pohromy nebo nenadálé havárie nemusí stačit jen „preventivní“ opatření (§ 59 odst. 1) nebo obnova staveb ve shodě s původními povoleními. Naopak, že těžiště prací na odstranění, či alespoň zmírnění dopadů živelní pohromy nebo nenadálé havárie může spočívat v realizaci jiných staveb nebo terénních úprav. Nemusí jít výhradně o dopravní nebo technickou infrastrukturu, ale podle okolností to mohou být i stavby sloužící jiným účelům, které bude nutné bezodkladně provést. Tyto stavby nebo terénní úpravy sice budou vyžadovat předem povolení stavebního úřadu, ale podle konkrétní situace může být povolovací proces zjednodušen, popřípadě mohou být omezeny podklady nutné pro jeho rozhodnutí (§ 59 odst. 3 vyhlášky). A je nasnadě, že aplikaci tohoto ustanovení nelze striktně omezit pouze na dobu trvání mimořádné události, protože zejména u velkých živelních pohrom, se jejich dopady dají zjistit až poté.

V červenci 1997 postihly povodí řek Moravy a Odry mimořádné povodně způsobené intenzivními a dlouhotrvajícími dešťovými srážkami. Došlo k devastaci rozsáhlých oblastí, když rozloha postiženého území činila 11 tisíc km². Postiženo bylo 558 obcí a 34 okresy; počet postižených obyvatel těchto okresů činil 2,9 milionů; podíl postižených obyvatel v okresech k celkovému počtu obyvatel v dotčených okresech činil 63 %. Přímé majetkové škody činily 62,6 miliard korun. Došlo ke zničení kolem třiceti tisíc domů, zničení veřejné infrastruktury, poškození kulturních památek, sesuvům půdy, zahynulo 60 lidí, zhruba 80 tisíc lidí bylo potřeba evakuovat a kolem 10 tisíc z nich se ocitlo bez střechy nad hlavou. *(Údaje jsou čerpány mimo jiné také z materiálu Katastrofální povodeň v České republice v srpnu 2002, tabulka č. 8.1 Porovnání následků katastrofálních povodní v letech 1997 a 2002 © Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2005.)*

Potřebnost úlevových opatření upravených v § 59 vyhlášky č. 85/1976 Sb. se při řešení této mimořádné události plně prokázala. Proto bylo shodné ustanovení, pouze s drobnými odchylkami textu, které neměnily jeho účel a smysl, převzato do **§ 49 vyhlášky č. 132/1998 Sb.**, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, účinné od 1. 7. 1998.

Zkušenosti z průběhu katastrofální povodně z července 1997, z jejího zvládnutí, z řízení a koordinace záchranných prací, evakuace ohrožených lidí a dalších činností, které bylo nezbytné zajišťovat, vedly k přijetí dvou důležitých zákonů.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, a **zákon č. 240/2000 Sb.**, o krizovém řízení a o změně některých zákonů (**krizový zákon**).

Oba zákony prošly ostrou prověrkou v roce 2002, kdy ničivé povodně postihly převážně území Čech.

Živelní pohroma ze srpna 2002 bývá označována za jednu z největších událostí tohoto druhu v historii České republiky. Bylo jí postiženo zejména povodí Vltavy, dolní tok Labe a také toky v povodí Ohře a Dyje na Moravě. V týdnu od 12. do 16. srpna 2002 postihla

Českou republiku pětiset až tisícileté voda. Rozloha postiženého území činila 17 tisíc km². Postiženo bylo 986 obcí a 43 okresy; počet postižených obyvatel těchto okresech činil 3,2 miliony; podíl postižených obyvatel v okresech k celkovému počtu obyvatel v dotčených okresech činil 66 %. Přímé majetkové škody dosáhly více než 73 miliardy korun, z toho více než 6 miliard na pražském metru. Bylo nutné evakuovat až 255 000 lidí, o život přišlo 17 lidí, uhynulo i 134 zvířat z pražské zoologické zahrady. (Údaje jsou čerpány z citovaného materiálu Ministerstva životního prostředí.).

Během 5 let postihly Českou republiku dvě mimořádně ničivé živelní pohromy, které negativně ovlivnily snad všechny oblasti života společnosti. Reakcí na srpnovou povodeň z roku 2002 byl mimo jiné také požadavek na změnu stavebního zákona, který zatím problematiku mimořádných situací ve spojení s povolováním provedení nebo odstranění staveb a terénních úprav neřešil, ponechal ji zmínovaným vyhláškám.

Podle obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona se po všestranném vyhodnocení dané problematiky dospělo k závěru, že stávající úprava – § 49 vyhlášky č. 132/1998 Sb. je věcně dostačující pro řešení důsledků mimořádných situací a živelních pohrom při menších povodních nebo jednotlivých haváriích; závadou však je, že tato úprava není v zákoně. Pro návrh novely zákona č. 50/1976 Sb. bylo proto využito právní úpravy obsažené ve vyhlášce č. 132/1998 Sb. a zejména poznatků z aplikační praxe v souvislosti s povodněmi 1997 a 1998. Vládní návrh zákona byl předložen do Poslanecké sněmovny dne 10. 9. 2002, zákon č. 422/2002 Sb. nabyl účinnosti dne 27. 9. 2002; legislativní proces byl poměrně krátký a odpovídal závažnosti situace.

Novela převzala z dosavadní právní úpravy ony tři typy opatření pro řešení důsledků mimořádných událostí a živelních pohrom, ale **zvýšila důraz na obnovu staveb zničených nebo poškozených podle předchozích povolení a na to, aby se urychlila obnova území zasaženého povodní**. Zamýšlený záměr byl promítnut do § 137a vloženého do zákona č. 50/1976 Sb. Novelou byl zároveň omezen okruh subjektů účastníků územního a stavebního řízení vedeného v souvislosti s § 137a, které měly právní postavení založené zvláštními zákony [§ 34 odst. 3 a § 59 odst. 1 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb.]. Jednalo se zejména o občanská sdružení opírající své účastenství v řízeních o § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a o § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 1. 2002.

Řešení přijaté v § 137a zákona č. 50/1976 Sb. bylo využito (pokud jde o smysl, účel a typy opatření pro odstraňování či zmírňování důsledků (dopadů) mimořádných událostí) i při tvorbě stavebního zákona:

„§ 177

Mimořádné postupy

(1) Pokud při vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podle zvláštního právního předpisu anebo při bezprostředně hrozící živelní po-

hromě či závažné havárii je třeba bezodkladně provést opatření k odvrácení nebo zmírnění možných dopadů mimořádné události, lze se v mezích odstavců 2 až 4 odchýlit od postupů stanovených tímto zákonem.

(2) Opatření na stavbách a pozemcích spočívající podle okolností i v provádění staveb, terénních úprav nebo odstraňování staveb, jimiž se předchází bezprostředně hrozícím důsledkům živelní pohromy nebo závažné havárie, čelí jejich účinkům a zabraňuje ohrožení života nebo zdraví osob, popřípadě jiným škodám, mohou být zahájena bez předchozího rozhodnutí nebo jiného opatření podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpisy jinak. Stavebnímu úřadu však musí být neprodleně oznámeno, že jsou taková opatření prováděna; následně lze postupovat podle odstavců 5 a 6.

(3) Jestliže se stavby nebo terénní úpravy zničené nebo poškozené živelní pohromou nebo závažnou havárií mohou v souladu se zvláštními právními předpisy obnovit ve shodě s původními rozhodnutími nebo jinými opatřeními stavebního úřadu, postačí, že takové opatření bylo předem stavebnímu úřadu ohlášeno. Pro tento postup platí ustanovení § 106 odst. 1 obdobně s tím, že lhůta pro písemné sdělení stavebního úřadu, že proti obnově stavby nemá námitek, činí 7 dnů. V ohlášení se uvedou údaje o stavbě nebo terénních úpravách, které mají být obnoveny, jednoduchý technický popis prací a osoba, která bude činnost provádět.

(4) Souhlas stavebního úřadu podle odstavce 3 platí po dobu 12 měsíců; nepozbývá však platnosti, pokud v této době bylo s prováděním ohlášených prací započato. Lhůta začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy byl stavebníkovi doručen písemný souhlas.

(5) U staveb a terénních úprav, které je nezbytné bezodkladně provést ke zmírnění nebo odvrácení dopadů živelní pohromy nebo závažné havárie stavby, může být

a) po projednání se stavebním úřadem upuštěno od vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, popřípadě stanoveno, že k provedení stavby nebo terénních úprav postačí souhlas stavebního úřadu s jejich ohlášením,

b) po projednání se stavebním úřadem omezen obsah žádosti a jejích příloh na nejnútnejší míru nezbytnou pro rozhodnutí,

c) stanoveno v rozhodnutí, že některé doklady předepsané jako přílohy k žádosti, popřípadě jiné doklady budou předloženy ve stanovené lhůtě dodatečně,

d) v odůvodněných případech vydáno předběžné povolení, v němž se stanoví lhůta dodatečného předložení podkladů; po jejich předložení se provede řízení a vydá rozhodnutí,

e) zkrácena lhůta pro provedení právního úkonu účastníků řízení, nejvýše však na polovinu lhůty stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem; o zkrácení lhůt stavební úřad poučí účastníky řízení v oznámení o zahájení řízení.

(6) Odvolání proti rozhodnutí vydanému v řízení podle odstavce 5 nemá odkladný účinek.

(7) Dokončení staveb a prací provedených podle odstavců 2, 3 a 5 je stavebník povinen bezodkladně oznámit stavebnímu úřadu.“

Ustanovení § 177 stavebního zákona nelze vykládat tak, že mimořádné postupy jsou stanoveny pouze v odstavci 2 až 4; je třeba připomenout, že jsou upraveny také v odstavcích 5 až 6, které cílí na rychlou obnovu zasaženého území. Jejich použití nemůže být proto omezeno na dobu trvání vyhlášeného krizového stavu nebo živelní pohromy, o závažné havárii nemluvě. Vždyť stavby nebo terénní úpravy, které je nezbytné bezodkladně provést k odvrácení nebo zmírnění dopadů živelní pohromy/závažné havárie, nelze uskutečnit současně

s jejím skončením. Může se také vyskytnout mimořádná událost, při které fáze, v níž lze předcházet bezprostředně hrozícím důsledkům takové události nebo čelit jejím účinkům tím, že budou prováděny nebo odstraňovány stavby (terénní úpravy), vůbec nenastane.

Příkladem je tornádo z června 2021. Český hydrometeorologický ústav v souhrnné zprávě k vyhodnocení tornáda na jihu Moravy z 24. 6. 2021 uvádí, že dne 24. června 2021 se v **čase 19:14 až 19:53** SELČ vyskytlo velmi silné tornádo kategorie F4. Vyžádalo si 6 lidských životů, stovky zraněných a škody na soukromém i veřejném majetku byly podle předběžných odhadů vyčísleny na 15 miliard korun. Kromě silně poničených budov (přibližně 200 z 1200 zasažených bylo určeno k demolici). Trasa tornáda přecházela přes katastrální území 10 obcí, celková délka byla vypočtena na 27,1 km, šířka dráhy se zaznamenanými škodami se pohybovala od 250 m do 2,1 km.

K popsání zkáze stačilo přírodě 39 minut. Omezit v takové situaci opatření k řešení dopadů podobných mimořádných události pouze na obnovu zničených či poškozených staveb ve shodě s původními povoleními podle § 177 odst. 3 a 4 a nevyužít možnosti, které dávají odstavce 5 a 6, nelze považovat za šťastné.

Podmínky, ve kterých lze využít mimořádné postupy umožňující provádění či odstraňování staveb a terénních úprav bez potřebného povolení stavebního úřadu, nebo obnovu staveb zničených nebo poškozených živelní pohromou nebo závažnou havárií, jsou formulovány v § 177 odst. 1 stavebního zákona, který užívá pojmy v předcházejících právních úpravách neuváděné: stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu, válečný stav, mimořádná událost.

Mimořádnou událostí se podle § 2 písm. b) zákona o integrovaném záchranném systému rozumí škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací. Stavební zákon si vlastní definici tohoto pojmu nevytvořil, protože živelní pohromy i závažné havárie lze pod něj bez problémů podřadit.

Mimořádnou událostí lze rozumět **živelní pohromy** (povodně, velké lesní požáry, vichřice, tornádo, velké sesuvy půdy, sněhové laviny a další); **havárie** (v chemických provozech, skladech, radiační havárie, ropné havárie, dopravní nehody zřícení domu a další havárie, které mohou ohrozit životy a zdraví obyvatel a způsobit velké materiální škody); **ostatní mimořádné události** jako například zhářství, teroristický čin.

Stav nebezpečí podle § 3 krizového zákona se jako bezodkladné opatření může vyhlásit, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury.

Pro území kraje nebo jeho část vyhláší stav nebezpečí hejtman kraje, v Praze primátor hlavního města Prahy. Tento stav lze vyhlásit na dobu nejvýše 30 dnů, prodloužit ji lze jen se souhlasem vlády.

Nouzový stav může podle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, **vyhlásit** vláda v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny (čl. 6 odst. 2). Nouzovým stavem (pravomocemi vlády) se zabývají také § 5 a 6 krizového zákona.

Stav ohrožení státu může podle čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vyhlásit Parlament ČR, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy. Právní úprava stavu ohrožení státu je obsažena také v § 5,6 a 7 krizového zákona.

O vyhlášení **válečného stavu** rozhoduje podle čl. 43 odst. 1 Ústavy České republiky Parlament, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Povinnosti státních orgánů, územních samosprávných celků a právnických a fyzických osob k zajišťování obrany České republiky („obrana státu“) před vnějším napadením a odpovědnost za porušení těchto povinností je předmětem úpravy zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

Pro všechny mimořádné situace (stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav) vyjmenované v § 177 odst. 1 si zákon č. 239/2000 Sb., vytvořil legislativní zkratku „krizové stavy“.³⁾ Stejnou legislativní zkratku můžeme najít v § 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, který je skromnější a mezi krizové stavy řadí pouze stav nebezpečí, nouzový stav a stav ohrožení státu. Nejde o chybu, protože předmětem krizového zákona jsou pouze krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, proto neřeší problematiku týkající se válečného stavu, kterou se zabývá zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

Stavební úřady nejsou složkou integrovaného záchranného systému ani orgánem krizového řízení, žádné úkoly jim konkrétně nestanoví ani zákon o zajišťování obrany České republiky a uvedené zákony neupravují správní řízení o povolování nebo odstraňování staveb. (Pouze zákon o zajišťování obrany České republiky upravuje v § 45 až 51 vyvlastnění ve zkráceném řízení).

Mimořádné postupy však nelze použít u každé stavby, která je v havarijním stavu. Podle právní věty, která uvádí text rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 85/2020-41 ze

3) Podle § 1 zákona č. 239/2000 Sb. tento zákon vymezuje integrovaný záchranný systém, stanoví složky integrovaného záchranného systému a jejich působnost, pokud tak nestanoví zvláštní právní předpis, působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků, práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu **vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu (dále jen „krizové stavy“)**.

dne 26. 11. 2020 za závažnou havárii podle § 177 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, nelze zpravidla považovat stav nemovitosti spočívající v dlouhodobém chátrání. Chátrání nemovitosti je důsledkem neplnění povinností vlastníka, nejde o stav náhle vzniklý a nečekaný. Jeho vývoj je v čase naopak dobře předvídatelný.

Pro úplnost je třeba dodat, že řešení mimořádných situací se věnují i jiné zákony nežli stavební. Nelze opomenout **zákon č. 254/2001 Sb.**, o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který se ochraně před povodněmi věnuje v hlavě IX. Ochranou před povodněmi podle § 63 odst. 1 rozumí činnosti a opatření k předcházení a zvládnutí povodňového rizika v ohroženém území. Zajišťuje se systematickou prevencí a operativními opatřeními. Také **zákon č. 258/2000 Sb.**, o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů upravuje v hlavě III opatření v oblasti předcházení a vzniku šíření infekčních onemocnění. Rovněž **zákon č. 166/1999 Sb.**, o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), upravuje v § 15 a násl. ochranná a vzdolávací opatření ke zdolání nebezpečné nákazy, pokud byl potvrzen její výskyt nebo hrozí-li nebezpečí jejího šíření. Lze zmínit také zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (zákon o prevenci závažných havárií).

V době, kdy je připravován tento článek, předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona o zvláštních postupech v oblasti územního plánování a stavebního řádu v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (sněmovní tisk č. 228). Zákon má upravovat zvláštní postupy v oblasti územního plánování a stavebního řádu při umísťování, povolování a provádění staveb sloužících ke zmírnění následků hromadného přílivu vysídlených osob v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace. Je na zvážení, zda by nebylo vhodné dát možnost k uplatnění opatření tohoto charakteru i v jiných mimořádných situacích, které bohužel, nelze vyloučit.

Stavba a veřejný zájem

Josef Staša

I.

Není zapotřebí blíže připomínat, že veřejný zájem je neurčitý právní pojem.¹⁾

Obecně platí, že jakákoli právní regulace reflektuje veřejný zájem. V našem právním prostředí platí v zásadě i to, že veřejnoprávní regulace má představovat (ve vztahu k soukromoprávní regulaci) vyšší míru ingerence veřejného zájmu.

Pozitivnímu právu nepřísluší neurčité právní pojmy „blíže definovat“. Pozitivní právo však může vyjádřit hlediska pro jejich výklad. Pod tímto zorným úhlem a s jistou dávkou tolerance je zapotřebí vnímat i dosti nepovedený pokus o konkretizaci veřejného zájmu ve stavebněprávním zákonodárství.²⁾

Úkolem vykonavatelů veřejné správy při realizaci stavebního práva ve vztahu k veřejnému zájmu přitom je

- prosazovat „vlastní“ veřejný zájem na úsecích územního plánování a výstavby,
- garantovat ochranu veřejného zájmu na úsecích, které jsou změnami ve využívání území a/nebo výstavbou věcně dotčeny, jakož i veřejný zájem na respektování legitimních (oprávněných) soukromých zájmů (= dotčené úseky veřejného zájmu),
- řešit některé střety ve sféře veřejného zájmu, mezi veřejným zájmem na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé, popřípadě (se zřetelem na veřejný zájem) i střety mezi soukromými zájmy navzájem.

Sféra veřejného zájmu je přitom diferencována nejen po stránce věcné (= věcně vymezené úseky veřejného zájmu), ale i po stránce osobní (jeho nositeli jsou stát, jakož i nestátní osoby veřejného práva³⁾, popřípadě i zákonem zmocněné osoby soukromého práva⁴⁾; vystupování ve veřejném zájmu se ovšem má či může chopit i osoba, která není jeho nositelem⁵⁾).

1) Fundamentální výklad správněprávních aspektů této problematiky podal začátkem 90. let Zdeněk Bažil (Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, roč. 38, 1992, č. 6, ISSN 0231-8601).

2) Viz § 132 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Úprava z r. 2021 naštěstí takové ustanovení neobsahuje.

3) Na úsecích územního plánování a výstavby jde zásadně o územní samosprávné celky.

4) Na úseku výstavby jde o autorizované inspektory.

5) Jak na straně reprezentantů záměru, tak na straně oponentů záměru.

V souvislosti s výstavbou je nutno rozlišovat zájem umísťovat a provádět stavby (záměry) určitého charakteru a zájem umístit a provést konkrétní stavbu (záměr). „Rozvaha“ veřejného zájmu a soukromých zájmů na umísťování/umístění a provádění/provedení záměru je jedním z faktorů ovlivňujících diferenciaci stavebněprávních režimů (= režimů umísťování a provádění záměrů).⁶⁾ Od tohoto předpokladu se odvíjí (s vědomím značné neurčitosti hranic) modelové členění záměrů na

- stavby v „čistě“ soukromém zájmu, limitované pouze obecným požadavkem neohrožovat nad přijatelnou míru konkurující zájmy; tento požadavek platí i pro všechny dále uvedené skupiny staveb, přičemž míra přijatelnosti ohrožení konkurujících zájmů se ve vztahu k jednotlivým skupinám postupně zvyšuje,
- stavby v soukromém zájmu s pozitivním efektem pro veřejný zájem spočívajícím v uspokojování veřejných potřeb (= k veřejnému blahu),
- s ohledem na veřejný zájem právem typově preferované stavby; v pozitivním právu jsou takové stavby zákonem problematicky označovány jako stavby „ve veřejném zájmu“⁷⁾ nebo jako stavby „veřejně prospěšné“⁸⁾; typová preference však ještě neznamená⁹⁾, že ve veřejném zájmu je i umístění/provedení konkrétní stavby (na konkrétním místě a v konkrétní podobě); kromě typové preference dané zákonem existuje i (starší a méně problematická, nicméně administrativně náročnější) kombinovaná preference na základě zákona (v současnosti formou opatření obecné povahy¹⁰⁾),
- z důvodu veřejného zájmu právem individuálně preferované stavby; zejména jde o podмноžinu množiny typově nebo kombinovaně preferovaných staveb.

Praktický význam právně zakotvených preferencí se projevuje v rámci správních řízení týkajících se jednotlivých záměrů (územní řízení, stavební řízení, společné územní a stavební řízení a zvláště citlivé případné vyvlastňovací řízení).

Spornou se v naší legislativní praxi ukázala otázka, zda individuální preference může být vyjádřena přímo zákonem, či nikoli. Té je věnován následující výklad.

6) Lze poznamenat, že tato diferenciacie zřejmě není dostatečná, nebo že není dostatečně zřetelně vyjádřena.

7) Příkladem je ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Riziko označení spočívá v (potenciálním či reálném) praktickém potlačování zkoumání tohoto předpokladu při rozhodování v konkrétní věci.

8) Příkladem je ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. K již zmíněnému riziku přistupuje i terminologická nevyrovnanost (materiální pojetí věcné prospěšnosti vs. formální pojetí věcné prospěšnosti ve vztahu k obsahu územně plánovací dokumentace).

9) Opačný přístup by vedl k absurdnímu přecenění role investora/stavebníka.

10) Veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření v územně plánovací dokumentaci. Viz § 2 odst. 1 písm. n) a o) platného znění cit. stavebního zákona.

II.

Zřetelnou legislativní stopu individuální preference nebo snahy o individuální preferenci stavby formou zákona v minulosti zanechaly stavby/záměry

- dálničního obchvatu Plzně,
- jezů na Labi,
- vzletové a přistávací dráhy letiště Praha-Ruzyně,
- rychlostní komunikace R35.

Prvním dějstvím (legislativních počínů individuální preference) či prologem (pochybností ohledně ústavnosti) se stal zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, přijatý na základě poslaneckého návrhu.¹¹⁾ Zákon konstatoval, že „[v]šechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejpovice – Sulkov vymezeném v příloze č. 2 nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace, ... jsou veřejným zájmem“ a že „[s]právní řízení prováděná správními úřady ve věcech stavby obchvatu jsou řízeními ve veřejném zájmu“.¹²⁾ Zákon stanovil zvláštnosti správních řízení týkajících se předmětných staveb (zejména/jmenovitě stavebního řízení a vyvlastňovacího řízení). Přestože řešil značně konfliktní problematiku, což dvakrát¹³⁾ poznamenalo legislativní proces, byl po svém přijetí v „tichosti“¹⁴⁾ konzumován.

K prvnímu ústavnímu konfliktu došlo v důsledku přijetí pozměňovacího návrhu k novele zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, publikované pod č. 118/2004 Sb. Jediné stručné ustanovení znělo: „Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.“¹⁵⁾ Návrh na jeho zrušení podala Ústavnímu soudu skupina senátorů a Ústavní soud jejich návrhu vyhověl.¹⁶⁾

Z nálezu Ústavního soudu ve věci jezů na Labi stojí za to uvést:

„K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a pod-

11) Tisk č. 758/0 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 3. volební období.

12) Ustanovení § 1.

13) Poprvé díky nesouhlasnému stanovisku vlády (tisk č. 758/1), podruhé proto, že prezident zákon nepodepsal (stanovisko prezidenta = tisk 758/5, na sněmovním webu nedostupný).

14) V tom smyslu, že nedošlo k jeho napadení u Ústavního soudu.

15) Vloženo jako § 3a cit. zákona o vnitrozemské plavbě.

16) Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

statným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec). Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním.

Ustanovení ... stanoví, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Toto ustanovení tedy upravuje jedinečný případ a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním správním aktem.

Napadené ustanovení vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní.

...

Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jím též omezeno právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyloučení), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, by byla sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu by byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten již byl stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle článku 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitěho právního pojmu „veřejný zájem“ v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.), to však napadená právní úprava de facto vylučuje.

Vzhledem k výše uvedeným argumentům má Ústavní soud zato, že napadené ustanovení ... zákona o vnitrozemské plavbě je neslučitelné s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy a rovněž čl. 36 Listiny.“

Podobný příběh (poslanecký návrh¹⁷⁾, nesouhlasné stanovisko vlády¹⁸⁾, návrh senátorů, zrušení zákona Ústavním soudem¹⁹⁾) se týká zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha-Ruzyně.

17) Tisk č. 984/0 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 4. volební období.

18) Tisk č. 984/1.

19) Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

Z nálezu Ústavního soudu k tomuto zákonu je vhodné k již uvedenému dodat:

„Ustanovení zákona stanovující (pro konkrétní stavbu) neodůvodněně odlišný procesní režim porušují princip rovnosti v právech, jakož i čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny základních práv a svobod, dle něž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“

Snad nejpozoruhodnější byl osud návrhu zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35, podaný v „mezidobí“ mezi výše zmíněnými nálezy Ústavního soudu. Šlo opět o poslanecký návrh.²⁰⁾ Vláda k němu zaujala nesouhlasné stanovisko (v traktované souvislosti s odkazem na výše uvedený nález Ústavního soudu ve věci „jezy na Labi“).²¹⁾ K návrhu bylo uplatněno několik „stejnoseměrných“ pozměňovacích návrhů (začlenění dalších staveb/záměrů) a zvitězivší „protiseměrný“ pozměňovací návrh vedoucí ke zobecnění úpravy.²²⁾ Koncept individuální preference byl nahrazen konceptem kombinované preference.²³⁾ Poslaneckou sněmovnou schválený text zákona²⁴⁾ „o urychlení výstavby dopravní a technické infrastruktury“ obsahoval formulaci, že „[v]ýstavba dopravní a technické infrastruktury osobami určenými k jejímu provozu na základě zákona a uvedené v platné politice územního rozvoje nebo jiné platné územně plánovací dokumentaci je prováděna ve veřejném zájmu za účelem hospodářského rozvoje, restrukturalizace průmyslu a řešení problematiky zaměstnanosti v České republice“. Tento text v navazujícím procesu doznal zúžení předmětu úpravy, ale zejména podstatné kultivace díky senátnímu pozměňovacímu návrhu.²⁵⁾ Výsledkem bylo přijetí zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury (tou zákon rozuměl stavby dopravní infrastruktury a stavby s nimi související umístované v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci). Posléze ale opět došlo k rozšíření předmětu úpravy novelami.²⁶⁾ To se projevilo i ve změnách názvu předpisu, který byl před jeho poslední novelou označován často též jako tzv. urychlovací zákon.

III.

Navzdory výše uvedenému se aktuálně, byť v poněkud jiném kontextu, zákonem upravená individuální preference staveb opět vyskytuje. Stalo se tak díky novele cit. tzv. urychlovacího zákona, publikované pod č. 169/2018 Sb., která v souvislosti se zavedením institutu mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění²⁷⁾, doplnila přílohu obsahující výčet staveb,

20) Tisk č. 549/0 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 5. volební období.

21) Tisk č. 549/1.

22) Tisk č. 549/2. Ani ten se nemohl vyrovnat s dalšími výhradami v nesouhlasném stanovisku vlády (nepřípustná nepřímá novelizace řady zákonů). Touto vadou trpí úprava dodnes.

23) Stejného výsledku ovšem mohlo být dosaženo novelami stavebního zákona a zákona o vyvlastnění.

24) Tisk č. 549/3.

25) V Poslanecké sněmovně jako tisk 593/4.

26) Novelty publikované pod č. 209/2011 Sb. (rozšíření o energetickou infrastrukturu) a pod č. 194/2017 Sb. (rozšíření o infrastrukturu elektronických komunikací).

27) Ustanovení § 4a cit. zákona. Dospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení vedeném za účelem uskutečnění preferované stavby k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnítele mezitímní

v souvislosti s jejichž výstavbou lze tento institut uplatňovat (seznam v zásadě zahrnoval vyjmenované stavby rozdělené do rubrik označených jako „Dálnice a silnice“, „Dráhy“, „Infrastruktura pro vodní dopravu“ a „Infrastruktura pro leteckou dopravu“; podle charakteru stavby šlo o úplný výčet existujících konkrétních staveb/záměrů nebo o výběr z konkrétních staveb/záměrů; výjimkou bylo všeobecné zahrnutí speciálních drah). Jeho další novelou²⁸⁾, publikovanou pod č. 403/2020 Sb., bylo do přílohy doplněno několik silnic a přidány rubriky (s výběrem staveb/záměrů) „Elektroenergetická vedení“, „Plynárenská vedení“, „Výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více“ a „Vodní infrastruktura“ (= vodní díla).²⁹⁾ kromě toho byl rozsah uplatnění institutu mezitímního vyvlastnění (v drobně modifikované podobě) rozšířen na ostatní (= v příloze zákona neuvedené) stavby energetické infrastruktury. Preference založená přílohou je „podmíněna“ (v době přijetí přílohy či její změny stávajícím nebo očekávaným) vymezením dané stavby v celostátní nebo krajské územně plánovací dokumentaci.³⁰⁾ I tak je ale skutečnost, že příloha obsahuje individuálně preferované stavby, nesporná.

Novela z r. 2018 byla poslaneckým návrhem zákona.³¹⁾ Příloha byla součástí návrhu, v průběhu jeho projednávání byla upravována.³²⁾ S poslaneckým návrhem vyslovila vláda souhlas.³³⁾

Novela z r. 2020 byla vládním návrhem zákona.³⁴⁾ Doplnění přílohy bylo v návrhu od počátku obsaženo a v zásadě vcelku podrobně (nehledě na značný rozptyl podrobnosti) odůvodněno.³⁵⁾

Zrušení předmětné přílohy tzv. urychlovacího (v současnosti již liniového) zákona se pro rozpor s ústavním pořádkem [selektováno ve vztahu k příloze = jednak z důvodu nedovoleného prohlášení veřejného zájmu zákonem (rozpor se zákazem prohlášení veřejného zájmu zákonem), jednak z důvodu nedostatku obecnosti právní úpravy plynoucí z individuálního určení staveb v napadené příloze a nahodilosti jejich výběru] domáhala (s odka-

rozhodnutí obsahující zejména výrok o vyvlastnění. Odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné. Je stanovena lhůta pro rozhodnutí soudu o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí (i lhůta pro rozhodnutí o kasační stížnosti). Návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (kasační stížnosti) lze podat pouze společně se žalobou (kasační stížností).

28) Tato novela doplnila zkrácený název zákona (liniový zákon). Jistým paradoxem je, že nejde vždy o liniové stavby.

29) Kromě toho byl touto novelou rozšířen rozsah uplatnění institutu mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění (v drobně modifikované podobě spočívající v přípustnosti odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí) na ostatní (= v příloze zákona neuvedené) stavby energetické infrastruktury.

30) Územně plánovací dokumentaci lze zároveň chápat jako průmět záměru uvedeného v příloze, do území. Absentuje úprava pro (hypotetický?) případ, že by stavba uvedená v příloze přestala být vymezena v územně plánovací dokumentaci díky její změně.

31) Tisk č. 76/0 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 8. volební období.

32) Pozměňovací návrh (garančního) hospodářského výboru (v tisku č. 76/6).

33) Tisk č. 76/1.

34) Tisk č. 673/0 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 8. volební období.

35) Na str. 46-50 tisku č. 673/0.

zem na judikaturu Ústavního soudu ve věci „jezy na Labi“ a ve věci „vzletová a přistávací dráha letiště Praha-Ruzyně“) skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky.³⁶⁾

Ústavní soud tento návrh zamítl.³⁷⁾ Ústavnost přílohy přitom posuzoval samostatně.³⁸⁾

K argumentu nedovoleného prohlášení veřejného zájmu zákonem Ústavní soud především konstatoval, „že v žádném napadeném ustanovení neshledal přímé (explicitní) či nepřímé (implicitní) prohlášení veřejného zájmu zákonem“.³⁹⁾ Nesrovnatelnost s dříve (opačně) posouzenými případy odůvodnil (i) výslovným označením záměru za veřejný zájem v posuzovaných zákonech.⁴⁰⁾

Závěr o nesrovnatelnosti je přinejmenším sporný. Je pravdou, že v textu tzv. urychlovacího zákona není výslovná deklarace veřejného zájmu v souvislosti s přílohou obsažena. Je rovněž pravdou, že důvodová zpráva k první novele (na kterou navázal návrh na zrušení přílohy) se o veřejném zájmu zmiňuje toliko v souvislosti s vyvlastňovacím řízením.⁴¹⁾ Je však zřejmé, že při rozhodování v dané věci bral Ústavní soud do úvahy i širší kontext, včetně dalšího vývoje právní úpravy [jmenovitě jeho (pozdější) druhou novelu].⁴²⁾ A v té souvislosti nelze přehlédnout výslovné konstatování veřejného zájmu u řady do přílohy doplňovaných konkrétních záměrů v důvodové zprávě k této novele (kromě pojmu „veřejný zájem“ se zde u dalších doplňovaných záměrů užívá pojmu „celorepublikový zájem“, „celoevropský zájem“ či „energetická bezpečnost“ nebo obratu „klíčové stavby“).⁴³⁾

K argumentu nedostatku obecnosti úpravy Ústavní soud „neshledal, že zákonodárcem zvolená úprava vážící použitelnost napadeného procesního institutu ... ve vyvlastňovacích řízeních vedených ohledně jmenovitě určených staveb v příloze zákona má dopady do ústavní zásady rovnosti“.⁴⁴⁾ Zopakoval a dále uvedl, že „[a]rgumentace nálezy ve věcech jezů na Labi a vzletové a přistávací dráhy letiště Praha-Ruzyně ... na tento zákon nedopadá, ..., nehledě na to, že napadené zákony a oba nálezy Ústavního soudu jsou jedním z důvodů, proč bylo třeba stavby dopravní, vodní či energetické infrastruktury upravit zákonem, který takové ústavní pochybnosti vyvolávat nebude. Není proto ani v kognici Ústavního soudu hodnotit, zda zařazení konkrétní stavby do přílohy liniového zákona je či není porušením rovnosti (což je jinak účel a smysl právně státního požadavku rovnosti před zákonem).“⁴⁵⁾

36) Jejich návrh (podaný 18. října 2018) sledoval zrušení části ustanovení § 1 odst. 1 (ve slovech „při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb“), ustanovení § 2f, § 4a a přílohy předmětného zákona.

37) Nález ze dne 22. března 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18. Zamítnut byl celý návrh (viz předchozí poznámku).

38) Bod 149. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

39) Bod 151. téhož.

40) Bod 153. téhož.

41) Na str. 6 tisku č. 76 /0.

42) Arg. bodem 44. a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

43) Na str. 46-50 tisku č. 673/0.

44) Bod 155. Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

45) Bod 156. téhož. „Tímto“ zákonem je myšlen tzv. urychlovací zákon a „napadenými“ zákony úprava týkající se jezů na Labi a vzletové a přistávací dráhy letiště Praha-Ruzyně.

Stojí za zamyšlení, zda spíše než o rozdílný přístup zákonodárce nejde o rozdílný přístup Ústavního soudu.

Doktrinálně „čistá“ podoba striktně založená na představě o rozdělení moci zákonodárné a výkonné by vyžadovala, aby preference konkrétních staveb/záměrů spadala do působnosti orgánu moci výkonné, nejspíše vlády. Na tomto požadavku nic nemění fakt, že v daném případě přísluší orgánu územního samosprávného celku (zastupitelstvu kraje ve vztahu k zásadám územního rozvoje) nebo orgánu moci výkonné (Ministerstvu pro místní rozvoj ve vztahu k územnímu rozvojovému plánu⁴⁶⁾) „předvýběr“ v podobě vymezení veřejně prospěšných staveb.

Z takto formulované doktrinální pozice proto bylo lze očekávat, že Ústavní soud přílohu zruší a vhodným načasováním nástupu účinků svého nálezu dá zákonodárci prostor pro zjednaní nápravy spočívající ve stanovení preferencí při uplatňování mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění v rámci moci výkonné.

Příznivější hodnocení závěru⁴⁷⁾ obsaženého v posledním nálezu Ústavního soudu by mohl přinést sofistikovanější přístup, založený na hodnocení dopadu individuální preference na postavení těch adresátů, jimž je úprava k tíži. Nepřípustný je rozdíl v hmotněprávním postavení včetně rozsahu poskytované právní ochrany (možností/nemožnost dovolávat se „podústavní“ právní ochrany v otázce existence veřejného zájmu). Přípustný může být rozdíl týkající se způsobu/cesty právní ochrany, resp. postupu při uplatňování právní ochrany.

46) Po druhé novele.

47) Týkajícího se přílohy.

Nový stavební zákon z pohledu ČKAIT – otazníky a výzvy

Eva Kuzmová

Proces rekonstrukce stavebního práva zahájený v roce 2017 byl ukončen dne 29. 7. 2021, kdy byl ve Sbírce zákonů vyhlášen pod č. 283/2021 Sb. nový stavební zákon. Spolu s ním byl téhož dne ve Sbírce zákonů publikován pod č. 284/2021 Sb., i tzv. změnový zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona.

Nový stavební zákon je však již nyní předmětem novelizací. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky schválila dne 13. 5. 2022 ve třetím čtení sněmovní tisk č. 137, obsahující novelu nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., o odložení jeho účinnosti o jeden rok. Pouze ve vztahu k vyhrazeným stavbám (upraveným v příloze č. 3) bude účinnost nové právní úpravy, až na drobné výjimky, zachována od 1. 7. 2023. Nejedná se však o jedinou novelu, která nový stavební zákon čeká. V současné době se začíná projednávat další, tzv. institucionální novela tohoto právního předpisu, jejíž účinnost je plánována k 1. 7. 2023.

Mezi cíle rekonstrukce měla patřit snaha o zajištění univerzality, jednoduchosti, efektivity a férovosti jediného povolovacího řízení při respektování práv všech dotčených subjektů a ochrany veřejných zájmů. Jaká je však skutečnost? Co z pohledu ČKAIT přináší schválená podoba nového stavebního zákona a co se dá očekávat od probíhající novelizace?

Organizace a výkon veřejné správy

Schválená podoba nového stavebního zákona předpokládala vznik státní stavební správy v čele s Nejvyšším stavebním úřadem, dále se Specializovaným a odvolacím stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady. Projednávaná institucionální novela v této oblasti přináší zásadní změny. Dochází ke zrušení Nejvyššího stavebního úřadu, jehož kompetence převezme Ministerstvo pro místní rozvoj (a to rovněž po přechodné období přepokládané novelou o odložení účinnosti – sněmovní tisk č. 137). Dále dochází ke zrušení krajských stavebních úřadů a zachování smíšeného modelu veřejné správy. Počítá se rovněž s tím, že bude zachován institucionální rámec Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, který bude příslušným stavebním úřadem ve věcech vyhrazených staveb

(stavby uvedené v příloze č. 3 k novému stavebnímu zákonu – do zde uvedeného výčtu se mj. doplňují i stavby silnic I. třídy).

Stavební úřady tedy zůstanou zachovány na úrovni územních samosprávných celků, jejich počet ale má být redukován. Z celkového počtu 694 stavebních úřadů na úrovni obcí je navrhováno zachování 371. Kromě obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a Prahy se má jednat o stavební úřady vymezené v nově navrhované příloze č. 11 zákona č. 283/2021 Sb.

Samotným projektantům je určité jedno, kam odnesou či digitálně pošlou projektovou dokumentaci. Klíčové pro ně i pro ČKAIT je, aby povolovací řízení fungovalo a probíhalo předvídatelně a v termínech stanovených zákonem.

Zachování výkonu činností stavebních úřadů pod územními samosprávnými celky může být vhodné z hlediska znalostí místních poměrů, které mohou stavební úřady ve své činnosti využít. Nicméně je třeba přihlížet ke všem rizikům, která mohou s účinností nového stavebního zákona nastat a jež rozhodně nelze vyřešit jen prostřednictvím zrušení celé nové soustavy státní stavební správy v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. ČKAIT jde především o udržení transparentních podmínek pro odbornou činnost pro inženýry a techniky, ale rovněž zaměstnance příslušných úřadů. ČKAIT podporuje širší zásah do schválené podoby nové právní úpravy tak, aby byla zajištěna řádná ochrana všech dotčených veřejných zájmů. Situace by tak mohla být po nabytí účinnosti zákona č. 283/2021 Sb., ve schválené podobě velmi chaotická, neboť stavební úřady budou všechny zahájené a nedokončené věci dokončovat podle nové právní úpravy, kde by se již měla projevovat digitalizace stavební agendy. Tento chaos by mohl způsobit opravdový a dlouhotrvající systémový problém, který ke zrychlení agendy rozhodně nepřispěje. Zmatečnost by mohla být některými stavebníky zneužita k prosazení svých zájmů.

Lze proto rozhodně přivítat institucionální novelou navrhovanou změnu zmíněného § 330 odst. 1, která zavádí klasické přechodné ustanovení, podle něhož se řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních předpisů. Nově navrhovaným přechodným ustanovením budou zachovány dosavadní jistoty všech ve výstavbě participujících osob a náležitá ochrana veřejných zájmů.

ČKAIT rovněž podporuje navrhované nové znění § 31 nového stavebního zákona (institucionální novela), podle jehož odst. 1 Ministerstvo pro místní rozvoj metodicky sjednocuje výkladovou a aplikační činnost stavebních úřadů v oblasti stavebního úřadu a požadavků na výstavbu s výjimkou požadavků na výstavbu stanovených odchylně prováděcím právním předpisem územně samosprávného celku. Domnívám se však, že je nutné zajistit nejen sjednocení výkladové a aplikační činnosti stavebních úřadů, ale rovněž garantovat jednotu a soulad všech vyhlášek a předpisů a rovněž jednotný výklad ve všech oblastech a na všech úrovních státu. To dnes nefunguje. Současný stav, kdy všechna ministerstva mají možnost vydávat a také vydávají metodická doporučení – mnohdy protichůdná, která nikdo nekoordinuje, je neudržitelný.

Kategorizace staveb a navazující obsah dokumentace

Nový stavební zákon v § 5 odst. 2 rozlišuje čtyři druhy staveb – drobné, jednoduché, vyhrazené a ostatní. Ve vztahu k těmto jednotlivým druhům jsou pak stanoveny požadavky nové právní úpravy, co se týče povolení, kolaudace, provádění stavby a zpracování dokumentace.

Ustanovení § 156 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb. uvádí, že územně plánovací dokumentace, územní studie a projektová dokumentace musí být zpracovány projektantem.

Schválená podoba odst. 2 pak stanoví, že dokumentaci jednoduchých staveb uvedených v odst. 1 písm. e) – n) a v odstavci 2 přílohy č. 2 k tomuto zákonu a dokumentaci stávajícího stavu stavby (dále jen „pasport stavby“) může zpracovat též osoba, která má vysokoškolské vzdělání stavebního nebo architektonického směru anebo střední vzdělání stavebního směru s maturitní zkouškou a alespoň 3 roky praxe v projektování staveb. Projednávaná institucionální novela dává do souladu toto ustanovení s dalšími ustanoveními nového stavebního zákona a mezi stavby nevyžadující dokumentaci zpracovanou autorizovanou osobou řadí výslovně i jednoduché stavby uvedené v odst. 1 písm. c) přílohy č. 2.

Projektovou dokumentací se podle § 157 odst. 1 písm. a) nového stavebního zákona rozumí dokumentace pro povolení stavby, zařízení nebo udržovacích prací (dále jen „dokumentace pro povolení stavby“), s výjimkou jednoduchých staveb uvedených v odst. 1 písm. c) a e) až n) a odstavci 2 přílohy č. 2 k tomuto zákonu.

Za povšimnutí rozhodně stojí skutečnost, že zatímco projektová dokumentace stavby pro bydlení musí být zpracována projektantem (jedná se o jednoduchou stavbu uvedenou v odst. 1 písm. a) přílohy č. 2, pokud půjde podle odst. 2 písm. b) přílohy č. 2 o změnu této stavby (přístavba, nástavba, stavební úprava) a nedojde-li k překročení v zákoně uvedených parametrů, postačí dokumentace zpracovaná neautorizovanou osobou. Je toto řádná ochrana veřejných zájmů?

Ustanovení § 158 odst. 1 nového stavebního zákona uvádí, že dokumentace pro povolení stavby obsahuje průvodní list, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy a dokumentaci objektů. Podle navrhovaného nového znění § 158 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., (změna provedená institucionální novelou) se vypouští poslední věta tohoto ustanovení určující, že dokumentace pro povolení záměru stanovená prováděcím právním předpisem musí obsahovat urbanistické a základní architektonické a technické řešení záměru umožňující posouzení jeho mechanické odolnosti a stability, požární bezpečnosti a vlivů na území a životní prostředí. Obsah a rozsah dokumentace tak bude plně dán prováděcím právním předpisem.

ČKAIT tuto úpravu vítá, neboť již dlouhodobě prosazuje požadavek, aby se v případě dokumentace pro povolení stavby vycházelo z rozsahu a obsahu dokumentace pro vydání

společného povolení, ne tedy dokumentace pro územní rozhodnutí, jak vyplývá ze schválené podoby nového stavebního zákona.

S požadavkem co nejpodrobnější dokumentace pro aktuálně platné stavební povolení se setkáváme v judikatuře soudů, podle níž má stavební úřad ve stavebním povolení stanovit podmínky pro provedení konkrétní stavby podle jím ověřené dokumentace, která musí být úplná, přesvědčivá a musí v odpovídající míře řešit, jak bude povolovaná stavba provedena. Obdobný rozsah by se měl podle našeho názoru vztáhnout i na chystanou dokumentaci pro povolení stavby, aby byla zajištěna náležitá ochrana všech příslušných veřejných zájmů.

Jsme nejen toho názoru, že projektovou dokumentaci nelze zjednodušit jen v rozsahu dnešní DÚR (DÚR +), ale domníváme se rovněž, že je nutné minimálně ve vyhlášce zohlednit různé druhy staveb potřebnou podrobností (a to i s ohledem na zaváděnou kategorizaci staveb podle NSZ, kde rozlišení staveb na drobné jednoduché, ostatní a vyhrazené nemůže být pro nově nastavenou podobu dokumentace dostačující). Vhodnější je použít rozsah a obsah stávající projektové dokumentace pro vydání společného povolení, který by byl přizpůsoben konkrétnímu druhu a účelu stavby. Je možné zjednodušit projektovou dokumentaci bytových domů, ale kupříkladu u technologických staveb nebo výrobních závodů je nezbytné mít tuto dokumentaci podrobnější, protože z jednotlivých technologických požadavků se odvíjí celková dispozice nebo potřeba umístění vyhrazeného požárního zařízení. Zde můžeme vycházet ze zkušeností ze zahraničí a rozhodně nedávat do jedné kategorie obsah a rozsah projektové dokumentace pro výrobní závod a pro bytový dům.

Dále upozorňujeme, že od 11. 12. 2021 platí nová vyhláška č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti, která stanoví kritéria a charakteristiku kategorie stavby z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva. Tato vyhláška navazuje na zákon č. 415/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, a zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému. Tyto předpisy přináší svou vlastní kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti, a to následovně:

- stavbu kategorie 0, nepředstavující zvláštní nebezpečí,
- stavbu kategorie I, představující mírné nebezpečí,
- stavbu kategorie II, představující vyšší nebezpečí,
- stavbu kategorie III, představující vysoké nebezpečí.

Výčet staveb v těchto kategoriích se však zásadně odlišuje od kategorizace staveb podle nového stavebního zákona, což může způsobit to, že takto nastavena kategorizace staveb z hlediska požární bezpečnosti může být matoucí v porovnání s kategorizací staveb, kterou přináší nový stavební zákon. Tím spíše, když zákon o požární ochraně č. 133/1985 Sb., nastavuje v § 40 svoje vlastní podmínky pro zpracování požárně bezpečnostního řešení pro jednotlivé kategorie staveb z hlediska požární bezpečnosti.

Z hlediska zpracování dokumentace stavby tedy nepostačí pro jednotlivé druhy staveb znát pouze jejich rozdělení podle nového stavebního zákona, ale je třeba zohlednit i členění staveb podle zákona o požární ochraně. Ani v současné chvíli už není systém nastaven jednotně. Tím spíše by pak měly být zohledňovány i specifika jednotlivých staveb v rámci příslušné kategorie stavby podle nového stavebního zákona a nastaven pro ně obsah a rozsah dokumentace s různou mírou podrobnosti. Takto jedině může být zajištěna ochrana veřejného zájmu, neboť jak je uvedeno výše, pouhé rozlišení staveb na drobné, jednoduché, ostatní a vyhrazené nemůže být pro nově nastavenou podobu dokumentace staveb zcela dostačující.

Zpřesnění některých pojmů hmotného práva

Navrhovaná institucionální novela dále přináší zpřesnění některých pojmů stavebního práva hmotného (byt, přístupnost, uliční prostranství), aby byla zajištěna jejich kompatibilita s pojmy používanými v technických normách.

ČKAIT podporuje navrhovanou úpravu § 13 písm. l) nového stavebního zákona, kterou se do definice obytné místnosti vrací požadavek na přímé osvětlení a větrání. Schválená podoba nového stavebního zákona totiž představuje zákonné oprávnění stanovit požadavky, které mohou v konečném důsledku znamenat snížení ochrany zdraví. Může se tak stát, že se právními předpisy stanovené požadavky na byty a obytné místnosti vrátí zpět o několik desítek let (bytem by mohla být i kobka – prostor bez přímého osvětlení a větrání, tj. prostor bez oken a větracích otvorů), tuto skutečnost navrhovaná úprava mění.

ČKAIT také trvá na tom, aby v rámci nové právní úpravy bylo více upraveno postavení technického dozoru stavebníka a objevila se jeho výslovná definice v § 14, což se zatím bohužel neděje. Nový stavební zákon tento institut zmiňuje v § 161 odst. 2, když uvádí, že u stavby financované z veřejných prostředků, kterou provádí stavební podnikatel jako zhotovitel, je stavebník povinen zajistit technický dozor stavebníka nad prováděním stavby fyzickou osobou oprávněnou podle autorizačního zákona. Obdobná povinnost je nastavena i současným stavebním zákonem č. 183/2006 Sb., v § 152 odst. 4. Nesplní-li stavebník tuto povinnost, je to jak současnou, tak i novou právní úpravou klasifikováno jako skutková podstata přestupku stavebníka. Stavební úřady by se tak v rámci prováděných kontrol měly zaměřit i na dodržování této povinnosti, což se v praxi bohužel neděje. Stavební úřady nemají mnohdy ani povědomost o tom, že technický dozor stavebníka u staveb financovaných z veřejných prostředků oprávnění podle autorizačního zákona mít musí.

Tím spíše by bylo zapotřebí, aby nová právní úprava alespoň v základním rozsahu stanovila povinnosti této osoby, a to její veřejnoprávní odpovědnost, aby se nedublovaly s postavením a odpovědností dalších osob působících při přípravě, provádění a odstraňování staveb. Nelze argumentovat jen soukromoprávním postavením technického dozoru stavebníka, když u staveb financovaných z veřejných prostředků počítá právní úprava s jeho působením jakožto osoby oprávněné podle autorizačního zákona, na kterou stát delegoval svou povinnost dohledu nad spolehlivostí a funkčností staveb.

Úprava uplatnění požadavků na výstavbu a nemožnost stanovit technické požadavky na stavby odchylně od jednotného prováděcího právního předpisu

Nový stavební zákon ve své čtvrté části upravuje stavební právo hmotné, které je obsaženo celkem v pěti hlavách. V první hlavě jsou řešeny požadavky na výstavbu, zahrnující základní požadavky na vymezení pozemků, umístování staveb a technické požadavky na stavby. Jsou zde zakotvena pro všechny tři kategorie požadavků na výstavbu základní hmotněprávní pravidla v podrobnosti přiměřené zákonu tak, aby tato mohla být dále rozvedena v prováděcím právním předpisu, jak s ním počítá ustanovení § 152 odst. 1.

Navrhovaná vyhláška o požadavcích na výstavbu sjednocuje požadavky různých současných prováděcích předpisů (cca 90) do jednoho, což lze jednoznačně hodnotit jako její přínos. Orientace v předpise je však zatím poněkud obtížná, jednak z důvodu jeho obsáhlosti, ale bohužel i z důvodu roztržitosti jednotlivých požadavků do různých částí předpisu. Mnohé technické normy, které mají být určené, bude nutno ještě upravit či přepracovat tak, aby byly smysluplné.

Ustanovení § 152 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb. ve schválené podobě počítá s možností územních samosprávných celků, které jsou k tomu tímto zákonem zmocněny (Praha, Brno, Ostrava), stanovit si prováděcím právním předpisem podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístování staveb a technické požadavky na stavby odchylně od prováděcího právního předpisu podle odstavce 1.

Odst. 3 tohoto ustanovení dále uvádí, že prováděcí právní předpis podle odstavce 1 nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li prováděcí právní předpis podle odstavce 2 jinak. Uvedeným je tedy zavedena subsidiarita použití obecné vyhlášky o požadavcích na výstavbu pro případ, kdy by prováděcí právní předpis Prahy, Brna či Ostravy určitou věc vůbec neupravoval či ji upravoval jen částečně. To je rozhodně posun vpřed, neboť dnešní situace, kdy pro Prahu mohou být z hlediska požadavků na výstavbu použity jen Pražské stavební předpisy (nařízení hlavního města 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) je dosti komplikovaná právě v případech, kdy určité věci nejsou tímto nařízením vůbec řešeny.

Byť schválená podoba nového stavebního zákona v § 332 odst. 3 počítá s tím, že Pražské stavební předpisy se budou automaticky považovat i za prováděcí právní předpis podle zmíněného § 152 odst. 2, navrhovaná institucionální novela zde počítá s opakem, a to z důvodu, že Pražské stavební předpisy jsou prováděcím právním předpisem k současnému stavebnímu zákonu č. 183/2006 Sb., jehož hmotné právo má jiný obsahový základ. Pokud tedy bude Praha chtít svoje vlastní požadavky na vymezení pozemků a umístování staveb odchylně od jednotné vyhlášky, bude k tomu muset přijmout svůj nový vlastní prováděcí předpis.

Je důležité zmínit rovněž to, že podle navrhovaného nového znění § 152 odst. 2 nového stavebního zákona (institucionální novela) mohou územní samosprávné celky, které jsou k tomu tímto zákonem zmocněny, stanovit prováděcím předpisem podrobné požadavky na vymezení pozemků a požadavky na umístování staveb odchylně od prováděcího právního předpisu podle odstavce 1. S možností vyjmenovaných statutárních měst (Praha, Brno, Ostrava) stanovit si prováděcím předpisem odchylně technické požadavky na stavby již navrhovaná novela nepočítá.

Novela zavádí jednotné technické požadavky na stavby pro celou Českou republiku, což je požadavek, který ČKAIT dlouhodobě prosazuje. ČKAIT již od samotného projednávání nového stavebního zákona zásadně nesouhlasila se zaváděním různých požadavků ve výstavbě, což s sebou nese i problém v přístupu k bezpečnosti užívání a různému výkladu základních požadavků na stavby v různých městech a obcích. To neznamená, že jsme proti možnosti měst umísťovat stavby podle vlastních potřeb. Avšak základní požadavky na stavby, mezi které se řadí požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu staveb nebo požadavky na požární bezpečnost a požadavky na udržitelné využívání přírodních zdrojů, musí stavby splňovat při běžné údržbě a působení běžně předvídatelných vlivů po dobu návrhové životnosti stavby v celé EU, a tudíž by neměla existovat možnost, že tyto požadavky budou upravovány v rámci území ČR rozdílně. „Městské předpisy“ jsou technickým předpisem ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti, a proto podléhají notifikaci ze strany Evropské komise. Obce mají možnost uplatňovat své představy o výstavbě na území obce v rámci územního plánování a v případě, že budou mít města možnost vydávat svůj předpis, je nutné stanovit mantinely, ve kterých se budou pohybovat. Je proto v pořádku, že by jim tato možnost zůstala jen u požadavků na vymezení pozemků a umístování staveb.

Nové povinnosti stavebníka

Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. nastavuje povinnosti stavebníka podobně jako současný stavební zákon č. 183/2006 Sb., objevují se zde ale i povinnosti nové.

Podle § 160 odst. 2 písm. a) nové právní úpravy je stavebník v případě stavby, zařízení nebo terénní úpravy podléhající povolení podle tohoto zákona povinen před zahájením stavby, která podléhá povolení podle tohoto zákona, zajistit vypracování dokumentace pro provádění stavby, s výjimkou jednoduchých staveb uvedených v odstavci 1 písm. c) a e) až n) a odstavci 2 přílohy č. 2 k tomuto zákonu. Tedy s výjimkou staveb, k nimž nemusí zpracovat dokumentaci autorizovaná osoba, budou všechny stavby podléhající povolení vyžadovat dokumentaci pro provádění stavby, kterou bude muset zpracovat autorizovaná osoba. Tato prováděcí dokumentace se však nebude vkládat do informačního systému evidence elektronických dokumentací, stavební úřad ji tedy nebude mít přímo k dispozici. Pouze pokud by namátkově při kontrole zjistil, že tato dokumentace chybí, jednalo by se o porušení povinností stavebníka, a tím naplnění skutkové podstaty přestup-

ku podle § 302 odst. 1 písm. a), za který lze stavebním úřadem uložit pokutu až do výše 400 000 Kč. Stavební úřady však zcela jistě nebudou mít kapacitu zkontrolovat každou stavbu ohledně splnění této povinnosti. Odpovědným pak bude stavebník spolu s projektantem. ČKAIT je však toho názoru, že vhodná ochrana veřejných zájmů by zde měla být nastavena i prostřednictvím povinnosti vkládání dokumentace pro provádění stavby do informačního systému evidence elektronických dokumentací, kde bude on-line dostupná nejen pro stavební úřad, ale i dotčené orgány.

Ustanovení § 160 odst. 2 písm. b) zákona č. 283/2021 Sb. dále stanoví, že stavebník je povinen opatřit před zahájením stavby souhlas orgánu státního požárního dozoru k dokumentaci pro provádění stavby, je-li zvláštním právním předpisem vyžadován. Vystává zde otázka, kdo bude uvedenou povinnost kontrolovat? Kdo bude odpovědný za nutnost podrobnějšího rozsahu zpracování dokumentace pro provádění stavby ohledně požárně bezpečnostního řešení? Kontrolovat tyto věci bude stavební úřad, který v případě porušení této povinnosti stejně jako u ostatních povinností stavebníka může uložit pokutu až do výše 400 000 Kč, ale stavební úřady nebudou mít zcela jistě kapacitu takto zkontrolovat každou stavbu, když by tato navíc nepodléhala kolaudaci. Odpovědným pak bude bezpochyby projektant.

Novou povinností stavebníka je podle § 160 odst. 2 písm. h) rovněž při výstavbě, nejpozději k žádosti o vydání kolaudačního rozhodnutí opatřit průkaz energetické náročnosti budovy, je-li vyžadován jiným právním předpisem. Celá změna může na jednu stranu vést ke zpřesnění energetických průkazů a k tomu, že budou více odpovídat realizované stavbě. Na druhou stranu však může být velký tlak na zpracovatele PENB, aby „vyšla“ energetická náročnost budovy, bez ohledu na skutečnou realizaci stavby.

Povinný dozor projektanta

Podle nového stavebního zákona má stavebník povinnost u staveb financovaných z veřejného rozpočtu zajistit technický dozor stavebníka fyzickou osobou oprávněnou podle autorizačního zákona a dozor projektanta, pokud projektovou dokumentaci pro tuto stavbu zpracoval projektant. Nově je také povinný dozor projektanta u veškerých vyhrazených staveb, jejichž taxativní výčet je uveden v příloze č. 3 zákona. Nedodržení těchto požadavků je přestupkem podle § 302 odst. 1 písm. a), za který lze uložit pokutu až do výše 400 000 Kč.

Mezi klíčové – a zatím nenaplněné požadavky ČKAIT – však patří především povinnost obecně uzákonit povinný dozor projektanta, který je nezbytnou podmínkou pro garanci bezpečnosti provádění staveb. A to nejen u staveb financovaných z veřejných rozpočtů či u vyhrazených staveb. Je ve veřejném zájmu, aby byl soulad provádění stavby s ověřenou a autorizovanou projektovou dokumentací. Tato kontrola by neměla být jen výsadou veřejných zakázek, ale měla by být ze zákona povinná i u výstavby bytových a rodinných domů i administrativních budov, v nichž většina občanů tráví až 90 procent

svého času. ČKAIT tedy požaduje, aby v § 161 odst. 3 bylo stanoveno, že pokud bude projektová dokumentace pro stavbu zpracována projektantem, stavebník zajistí při provádění stavby dozor projektanta.

Řízení o povolení záměru

Nový stavební zákon ruší dualitu územního a stavebního řízení, dále všechny stávající povolovací procesy, jejich alternativy a snaží se o vytvoření jediného efektivního řízení o povolení stavby. Co však přináší schválená verze z pohledu ČKAIT?

Podporujeme jedno „společné“ povolovací řízení, ale s podrobností projektové dokumentace odpovídající typu stavby. Některé instituty nové právní úpravy jednotného řízení lze určitě vyzdvihnout. Kladně hodnotíme ustanovení § 183 stanovující, že pokud bude stavebníkem společenství vlastníků jednotek, bude automaticky zástupcem vlastníků jednotek, kteří jsou účastníky řízení, či ustanovení § 191 jednoznačně určujícím postup stavebního úřadu v případě námitek účastníků řízení ohledně existence nebo rozsahu věcných práv.

Jako problematické z pohledu ČKAIT hodnotíme ustanovení § 196 odst. 5 nového stavebního zákona, podle něhož se lhůta pro vydání výsledného rozhodnutí v případě přerušení řízení přerušuje a začne běžet znovu od počátku po jejich odstranění. Lhůta tak může v případě opakovaných výzev k doplnění žádosti a doplnění požadovaných podkladů běžet stále znova a znova. Přerušení stavebního řízení tak, jak ho definuje současná díkce zákona, kdy se vše vrací na začátek řízení a kdy se termíny počítají opět od začátku, může řízení o povolení záměru paradoxně prodlužovat. Deklarované zkrácení lhůt v novém stavebním zákoně je tedy jen optickým klamem. Jedinou obranou, kterou zde bude stavebník mít, je uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, jak tomu bylo doposud, což bohužel není silně nastavenou zárukou pro jasné dodržení této lhůty.

Je nutné zdůraznit i to, že lhůta pro vydání rozhodnutí je nastavena dokonce přísněji než v současné právní úpravě provedené zákonem č. 183/2006 Sb. Nyní platí, že výzvou k doplnění žádosti a přerušením řízení se lhůta pro vydání rozhodnutí pouze staví, nový stavební zákon však uvádí, že lhůta pro vydání rozhodnutí se z důvodu vad žádosti přerušuje a začíná běžet celá od znova po jejich odstranění. ČKAIT je toho názoru, že lhůty by měly být zachovány minimálně tak, jak je tomu podle současného stavebního zákona.

Rovněž bychom byli opatrní při hodnocení § 184 odst. 3 nové právní úpravy, podle níž má platit, že pokud není součástí žádosti vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko vyžadované tímto zákonem nebo jiným právním předpisem, stavební úřad si je vyžádá u dotčeného orgánu. Uvedené může na první pohled vypadat jako velký přínos pro stavebníka, nicméně ten si musí být současně vědom toho, že pokud podá žádost bez příslušných závazných stanovisek (ať už jednoho či více), bude o vydání závazného stanoviska žádat stavební úřad, který dotčenému orgánu předloží mj. i k žádosti připojenou dokumentaci (či projektovou dokumentaci). Je velmi pravděpodobné, že dotčené orgány

budou chtít v této dokumentaci následně provést nějaké úpravy, což se stavebníkovi prodraží, než kdyby šel klasickým postupem – tedy tím, že dokumentaci nejprve projedná s dotčenými orgány a rovnou do ní prostřednictvím projektanta zakomponuje požadované změny a až následně po vydání vyjádření či závazných stanovisek dotčených orgánů, podá žádost ke stavebnímu úřadu.

Postavení projektanta v řízení o povolení záměru

Podle schválené podoby nového stavebního zákona není projektant účastníkem řízení. Bude sice informován o zahájení řízení a o vydání povolení a bude také vyrozuměn o konání závěrečné kontrolní prohlídky v kolaudačním řízení (jako hlavní projektant), ale nemůže uplatňovat procesní práva jako jiní účastníci řízení.

S větším zapojením projektanta v řízení počítá institucionální novelou nově navrhované ustanovení § 194, jehož odst. 1 uvádí, že je-li podána námitka nebo připomínka, která se týká technických požadavků na stavby, vyžádá si stavební úřad vyjádření projektanta k obsahu námítky nebo připomínky; za tímto účelem může řízení přerušit a vyrozumí o této skutečnosti stavebníka. Odst. 2 pak stanoví, že projektant zašle své vyjádření stavebnímu úřadu do 7 dnů ode dne doručení žádosti. Není-li vyjádření projektanta doručeno ve lhůtě, posoudí stavební úřad námitku nebo připomínku podle požadavků na výstavbu.

Tento nový institut vyjádření projektanta si podle důvodové zprávy klade za cíl posílení role a úlohy projektanta v jeho zodpovědnosti za zpracování kvalitní dokumentace. Podstatou tohoto nového ustanovení je určitá „spolupráce“ stavebního úřadu s projektantem, a to v případech, kdy bude námitka nebo připomínka, která se týká technických požadavků na stavby, tzn. že předmětem námítky nebo připomínky je ryze technicky odborná věc. V těchto případech je stavebním zákonem založena možnost, aby si stavební úřad vyžádal vyjádření projektanta k obsahu námítky nebo připomínky.

Vyjádření projektanta bude stavebnímu úřadu sloužit jako odborný podklad pro posouzení dané námítky nebo připomínky. V důsledku za posouzení a vyhodnocení námítky nebo připomínky z hlediska požadavků na výstavbu nese zodpovědnost stavební úřad, ať už se projektant k zaslanému vyjádřil či případně nevyjádřil. Vyjádření projektanta není pro stavební úřad závazným podkladem, nenahrazuje jeho posouzení námítky nebo připomínky. Jde o jakousi odbornou pomoc stavebnímu úřadu ze strany projektanta, kterými svými odbornými znalostmi, a hlavně z důvodu „autorství“ dokumentace, pomůže svým vyjádřením stavebnímu úřadu orientovat se v odborné problematice.

S uvedeným nezbyvá podle našeho názoru než souhlasit. V § 162 odst. 2 písm. c) nového stavebního zákona je sice nově navrhována obecná povinnost projektanta zpracovat na žádost stavebního úřadu vyjádření k námitkám směřujících k projektové dokumentaci a splnění technických požadavků na stavby v rámci řízení o povolení záměru, jedná se však de facto o možnost projektanta, jak vyplývá z výše uvedeného. Nebude-li projektant ve lhůtě reagovat, stavební úřad musí uplatněnou námitku či připomínku posoudit sám. Nespl-

nění povinnosti podle § 162 odst. 2 písm. c) nového stavebního zákona není ani skutkovou podstatou přestupku, za kterou by stavební úřad měl uložit projektantovi pokutu.

Co se týká nákladů projektanta za zpracování takového vyjádření pro stavební úřad, na to je potřeba pamatovat již při uzavírání smluvního vztahu s objednatelem projektové dokumentace a všechny tyto okolnosti případně zohlednit ve výsledné ceně.

Digitalizace stavební agendy

Nový stavební zákon s digitalizací řízení výslovně počítá. Část sedmá nového stavebního zákona upravuje problematiku informačních systémů veřejné správy. Úvodní ustanovení této části, § 267 odst. 1, uvádí, že Nejvyšší stavební úřad je správcem informačních systémů veřejné správy, které umožňují dálkový přístup a slouží k poskytování digitálních služeb podle tohoto zákona. Digitální služby tedy bude státní stavební správa poskytovat prostřednictvím informačních systémů veřejné správy, jejichž výčet je uveden v odst. 2. Jedná se konkrétně o portál stavebníka, národní geoportál územního plánování, evidence stavebních postupů, evidence elektronických dokumentací, informační systém identifikačního čísla stavby a informační systém stavebního řízení.

Co se této problematice týče, ČKAIT je toho názoru, že je třeba pokračovat v nastartovaném trendu, stanovit jasnou hierarchii vyjádření, sdílení napříč úřady. Pro české stavebnictví je klíčové, že nejpozději do 1. února 2025 by měly být digitalizované všechny odpovídající služby i úkony, nestanoví-li jiný zákon jinak. I kdyby tedy byl nový stavební zákon kompletně přepracovaný, k digitalizaci řízení a postupů vykonávaných stavebními úřady by muselo dojít tak jako tak. Komora je přesvědčena, že nikoliv „fluidum“ nového stavebního zákona, nýbrž právě proces digitalizace je tím nejefektivnějším nástrojem pro zkrácení a zpřehlednění veškerých procesů spjatých s českým stavebnictvím.

V této souvislosti je důležité, aby informační systémy byly jako fungující k datu účinnosti nového stavebního zákona skutečně spuštěny a proběhla rovněž edukace pracovníků, jak s nimi zacházet. Tomu by mělo napomoci i Poslaneckou sněmovnou schválené odložení účinnosti nového stavebního zákona o jeden rok.

Z úpravy digitalizace řízení vyplývá, že proces řízení vedených stavebními úřady bude probíhat digitálně, účastníci řízení, dotčené i nadřízené orgány by tak měly mít lepší přehled o jeho průběhu. Je však třeba pamatovat na to, že ne všichni účastníci řízení budou schopni a ochotni komunikovat se stavebním úřadem digitálně, což může takto nastavený proces zbrzdit. Jako ne příliš šťastné řešení vidím i to, že doručování písemností bude probíhat klasicky podle správního řádu s určitými odchylkami pro řízení s velkým počtem účastníků. Informační systémy státní stavební správy nastavují pouhé informování účastníků, nikoliv způsob, jak jim písemnosti platně doručovat, což opět může vedení celého řízení prodloužit.

Digitalizace řízení má nesporné přednosti, ať už jde o kvalitu a rychlost výkonu veřejné moci či efektivitu v sociální oblasti, neboť stavebník může vše potřebné vyřídit z pohodlí domova a ušetřit čas, který by jinak strávil cestou na úřad a na druhou stranu úředník má k dispozici uspořádané databáze, v nichž může snadno vyhledávat. ČKAIT digitalizaci agendy podporuje a doufá, že nastíněné problémy tento proces neohrozí.

Závěrem

ČKAIT i nadále podporuje nový stavební zákon tam, kde může objektivně, garantovaně a předvídatelně zrychlit povolovací procesy, nicméně jsme přesvědčeni, že navrhovaná novela by měla být nejen institucionální, ale skutečně i věcnou; přinést zásadnější změny a odstranit stěžejní nedostatky schválené podoby nového stavebního zákona, a to nejen z pohledu zajištění kvality dokumentace či projektové dokumentace, provedení kontroly stavby ve vztahu ke zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, ale i slibovaného zrychlení a zjednodušení povolovacího řízení a řádné ochrany veřejných zájmů. V loňském roce schválená podoba nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. zatím odbornou veřejnost o naplnění věcného záměru rekodifikace plně nepřesvědčila.

SVJ jako účastník společného územního a stavebního řízení

Jiří Kubík

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 10 As 26/202-54 ze dne 21. 1. 2022 rozhodl, že společenství vlastníků jednotek (dále též „SVJ“) je účastníkem společného územního a stavebního řízení podle § 94k písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jde-li v řízení o záměr na sousedním pozemku či stavbě, kterým mohou být přímo dotčeny společné části nemovitosti spravované společenstvím vlastníků jednotek.

Právní stav po 1. 1. 2007

V § 85 odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, byl nově vymezen jako účastník územního řízení společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu [kterým byl zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů].

Právní stav po 1. 1. 2013

Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, § 85 odst. 2 písm. d) vypouští.

Důvodová zpráva k otázce SVJ jako účastníků územního řízení uvádí, že se vypouští úprava postavení společenství vlastníků jednotek podle zvláštního předpisu, jelikož představuje nefunkční rozšíření okruhu účastníků územního řízení. Bez zákonného zmocnění k zastupování vlastníků jednotek mají vlastníci jednotek postavení samostatných účastníků řízení a v případě, že společenství jedná na základě zmocnění, uplatní se obecná úprava (§ 33 a 34 správního řádu). Původním záměrem vypouštěného ustanovení bylo nahradit velký počet účastníků územního řízení v případech staveb rozdělených na jednotky společenstvím vlastníků jednotek. Přijatá formulace však představuje duplicitní ustanovení, neboť Listinou základních práv a svobod zaručenou ochranu vlastnického práva vlastníků jednotek a spoluvlastníků příslušných pozemků nemůže nahradit, nehledě na to, že použitá dikce umožňuje účast jakéhokoli sdružení vlastníků jednotek v jakémkoli územním řízení bez omezení, což se míjí se smyslem dané právní úpravy.

K otázce SVJ jako účastníků stavebního řízení důvodová zpráva uvádí, že praxe ukázala, že samostatné vymezování společenství vlastníků jednotek jako účastníka stavebního řízení je nejen nadbytečné, ale i zavádějící. Postavení společenství vlastníků jednotek ani vlastníků jednotlivých jednotek jako účastníků řízení tím není omezeno. Společenství

nebo vlastníci jednotek mohou být účastníky řízení jako stavebníci, vlastníci jednotek jsou účastníky jako „vlastníci stavby“ nebo jako sousedé. Případnou administrativní náročnost při doručování velkému počtu účastníků řízení u domu s mnoha jednotkami lze řešit s použitím § 144 správního řádu o řízení s velkým počtem účastníků.

Důvodová zpráva se společenstvími vlastníků jednotek jako s účastníky stavebního a územního řízení nepočítá s výjimkou situací, kdy je SVJ v roli stavebníka.

Další sporné otázky SVJ jako účastníka řízení

Účastníkem společného územního a stavebního řízení je podle § 94k odst. e) stavebního zákona osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno. Tím SVJ podle platné právní úpravy není.

Účastníky řízení podle § 94k odst. e) stavebního zákona jsou jednotliví spoluvlastníci. Každý jednotlivý spoluvlastník má plná procesní práva plnohodnotně brojit proti záměru na sousedním pozemku. Zároveň mají možnost se spojit a zplnomocnit SVJ.

Pokud se SVJ přizná postavení účastníka řízení, budou v téže věci **účastníky řízení dva subjekty**, a to SVJ a rovněž vlastník bytové jednotky. Jakkoliv Nejvyšší správní soud považuje postavení SVJ jako účastníka řízení za specifické a úzce ohraničené, v praxi tomu tak jistě nebude. Oba subjekty mají totiž v řízeních vedených podle stavebního zákona prakticky rovné postavení a mohou využívat všech svých procesních práv a povinností. Když si uvědomíme rozsah námitek podle § 94k písm. e) stavebního zákona a kritérium přímého dotčení sousedního pozemku či stavby ve správě SVJ, nelze dospět k jinému závěru. Dovedeno ad absurdum si lze představit situace, kdy proti sobě budou v řízení tyto dva subjekty vystupovat. V praxi tedy spíše přirozeně dochází k tomu, že identické námítka vznášejí jak jednotliví spoluvlastníci, tak orgán SVJ.

Společenství vlastníků jednotek v civilním právu

§ 1194 odst. 1 občanského zákoníku¹⁾ stanoví, že společenství vlastníků je právnická osoba založená za účelem zajišťování správy domu a pozemku; při naplňování svého účelu je způsobilé nabývat práva a zavazovat se k povinnostem.

§ 1194 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že členství ve společenství vlastníků je neoddělitelně spojeno s vlastnictvím jednotky.

§ 1196 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že společenství vlastníků právně jedná v mezích svého účelu s vlastníky jednotek i s třetími osobami.

§ 1196 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že správa domu a pozemku zahrnuje vše, co nenáleží vlastníku jednotky a co je v zájmu všech spoluvlastníků nutné nebo účelné pro řádnou péči o dům a pozemek jako funkční celek a zachování nebo zlepšení společných částí. Správa domu a pozemku zahrnuje i činnosti spojené s údržbou a opravou společných částí, přípravou a prováděním změn společných částí domu **nástavbou, přístavbou, stavební úpravou nebo změnou v užívání, jakož i se zřízením, udržováním**

1) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „obč. zák.“).

nebo zlepšením zařízení v domě nebo na pozemku sloužících všem spoluvlastníkům domu. Podle § 1196 odst. 1 občanského zákoníku se má za to, že se správa vztahuje i na společné části, které slouží výlučně k užívání jen některému spoluvlastníku.

Přímo z občanského zákoníku tak vyplývá, že správou domu tedy není jen zlepšení společných částí, ale dokonce i všechny změny společných částí domu. Jde o změny dokončené stavby podle § 2 odst. 5 stavebního zákona. Do okruhu správy domu tak náleží všechny stavební úpravy společných částí domu, a dokonce i změny v užívání společných částí. Pro realizaci těchto oprávnění na nemovitostech ve správě SVJ by tedy SVJ mělo mít procesní práva k jejich realizaci i před stavebním úřadem. Stávající úprava správně umožňuje SVJ vystupovat v roli stavebníka, což je pro výkon těchto práv plně dostačující. Půjde o situace, kdy SVJ žádá o změnu stavby, ale i o situace, kdy bude odstraňována havárie či protiprávní zásah do spravovaných nemovitostí.

Soukromoprávní judikatura

- 1) Za účinnosti starého občanského zákoníku²⁾ Nejvyšší soud České republiky ve svém rozhodnutí sp. zn. 29 Cdo 3269/2010 ze dne 11. 4. 2012 dovodil, že společenství vlastníků jednotek je oprávněno v rámci správy domu ve smyslu § 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, podat negatorní žalobu podle § 126 odst. 1 o. z. proti osobě, která neoprávněně zasahuje do práv vlastníků jednotek ke společným částem domu.
- 2) Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 26 Cdo 3553/2017 ze dne 3. 4. 2018 dovodil, že je i nadále využitelný právní názor (přijatý v poměrech dřívější právní úpravy), že společenství vlastníků je oprávněno v rámci správy domu a pozemku (nyní § 1189 o. z.) podat negatorní žalobu (nyní § 1042 obč. zák.) proti osobě, která neoprávněně zasahuje do práv vlastníků jednotek ke společným částem domu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. července 2012, sp. zn. 29 Cdo 3269/2010, uveřejněný pod č. 106/2012 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).
- 3) Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 26 Cdo 379/2019 ze dne 11. 9. 2019 dovodil, že společenství vlastníků jednotek je aktivně věcně legitimováno také k podání žaloby k odvrácení hrozící újmy na společných částech domu podle § 2903 odst. 2 obč. zák.

Společenství vlastníků jako právnická osoba *sui generis* zřízená výlučně pro správu společných prostor má tedy právní osobnost i svéprávnost (byť omezenou na stanovený předmět činnosti) a při zajišťování správy domu a pozemku, za niž odpovídá, nejedná z pouhého pověření vlastníků jednotek, nýbrž vykonává svá práva a povinnosti „jako by sama byla vlastníkem“ (rozsudek sp. zn. 26 Cdo 3553/2017). Nejvyšší soud proto dovodil oprávnění společenství vlastníků podat žaloby ve věcech správy společných částí domu a pozemku, ačkoli obč. zák. v těchto věcech přiznává aktivní legitimaci výlučně vlastníkům [negatorní žalobu podle § 1042 obč. zák. proti osobě, která neoprávněně zasahuje do práv vlastníků jednotek ke společným částem domu; žalobu na vydání bezdůvodného obohacení, které získala třetí osoba užíváním společných částí domu nebo i jednotek ve spoluvlastnictví všech vlastníků jednotek (členů společenství) na základě neplatné ná-

2) Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (účinnost od 1. 4. 1964 do 1. 1. 2014), dále též „o. z.“

jemní smlouvy (či bez právního důvodu); *žalobu k odvrácení hrozící újmy* na společných částech domu podle § 2903 odst. 2 občanského zákoníku].

Správní judikatura

Společenství vlastníků (§ 9 zákona č. 72/1994 Sb.) se může domáhat ochrany hmotných práv, neboť pod správou společných částí domu lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení; je proto třeba dovodit aktivní legitimaci společenství vlastníků jednotek k podání žaloby ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek. [Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 4 As 149/2013-31]

Ze soukromoprávní judikatury přiznávající SVJ postavení quasi vlastníka vycházejí i správní soudy. Pokud zákonodárce uložil společenství vlastníků určité povinnosti týkající se společných částí domu, jsou mu poskytnuta i příslušná procesní práva k ochraně hmotných práv ve správním soudnictví.

Závěry Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 26/2021-54 ze dne 21. 1. 2022

a) Otázka účastenství SVJ v řízení:

Není právně významné, že SVJ není přísně vzato vlastníkem ani nemá jiné věcné právo k těmto nemovitým věcem, protože vzhledem k oprávněním a povinnostem SVJ ke společným částem je nutné mu k dosažení tohoto cíle poskytnout i potřebná procesní práva. Jestliže zákonodárce uložil společenství vlastníků určité povinnosti vztahující se ke správě společných částí domu, je třeba mu též poskytnout příslušná procesní práva, aby se mohlo domáhat ochrany hmotných práv (srov. bod 25 rozsudku č. 3089/2014 Sb. NSS). Podobně jako v civilním právu je proto třeba přiznat společenství za určitých okolností procesní práva, která stavební zákon výslovně přiznává jen vlastníkům či osobám s jiným věcným právem: a to tehdy, může-li společně povolení (stavební záměr, provádění stavby) přímo zasáhnout společné části domu či pozemku, které společenství ex lege spravuje. Stavební úřad má povinnost ověřit účastenství SVJ ve společném řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona kritériem možného přímého dotčení. Tytéž závěry však obdobně platí pro účastenství SVJ v územním a stavebním řízení podle § 85 a § 109 tohoto zákona.

b) Otázka uplatňování námitek SVJ ve společném řízení:

Je třeba přistupovat k SVJ jako k účastníku řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona. To znamená, že společenství může uplatňovat námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud se může společně povolení přímo dotknout spravované společné části domu či pozemku.

c) Kritérium přímého dotčení:

Přímým dotčením lze rozumět především dotčení různými imisemi, například stíněním, hlukem, prachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod. a dále například

zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Přímé dotčení tedy neznamená jen přímé fyzické dotčení na společných částech domu či pozemku.

„Magistrát ve svých námitkách opakovaně zdůrazňuje, že stavební zákon odvíjí účastenství v řízení od vlastnického či jiného věcného práva k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, a takové právo společenství nenáleží. To je pravda, ale právě o to v této věci jde. Krajský soud ani NSS se nepokouší v rozporu s platnou právní úpravou uměle vytvořit vlastnická práva u subjektu, který je nemá, jak magistrát tvrdí. Soud jen přiznává společenství procesní práva v tom rozsahu, aby mohlo splnit své zákonem stanovené povinnosti ve vztahu ke správě domu. Jelikož stavební zákon na tuto situaci výslovně nepamatuje, bere si soud na pomoc ustanovení týkající se vlastníků nemovitosti či osob s jiným věcným právem podle § 94k písm. e), pod které v omezeném rozsahu SVJ vtahuje. Samostatné účastenství SVJ ve společném řízení odpovídá účelu jeho existence.“ [Nejvyšší správní soud č. j. 10 As 26/2021-54 ze dne 21. 1. 2022]

Podle mého názoru zákonodárce v civilní rovině ani ve správní tato práva SVJ nesvěřil a SVJ má právo vystupovat pouze jako zástupce spoluvlastníků. Nositeli práv a povinností jsou jednotliví spoluvlastníci. To, že soudy považují za potřebné SVJ tato práva poskytnout, nic nemění na faktu, že přímo z platné právní úpravy tento závěr bez dalšího dovodit nelze.

Když však v samém počátku těchto myšlenkových konstrukcí zavřeme oči a přijmeme poměrně extenzivní pohled na aplikaci jinak jasně formulovaného ustanovení §94k odst. e) stavebního zákona, tak s logikou uvažování správního soudu asi nakonec polemizovat nelze, nicméně na samém počátku byl úmysl zákonodárce, který byl poměrně jasně vyjádřen, a nebylo o něm sporu. Tento záměr byl všeobecně přijímán, jak vyplývá kupříkladu z níže citovaných komentářů. Justice v podstatě postupně dotvořila právní úpravu, kdy nejprve bylo zkonstruováno v civilním soudnictví uměle procesní oprávnění pro SVJ a tento pohled přijalo následně správní soudnictví.

Pro přiblížení tohoto pohledu je dobré citovat komentář k § 85 stavebního zákona **POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M. Stavební zákon – online komentář**. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015: „*Novela č. 350/2012 Sb. vypustila účastenství společenství vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů [§ 85 odst. 2 písm. d) před novelou]. Toto ustanovení od počátku budilo značné výkladové obtíže, svůj původní smysl, tj. nahrazení účastenství vlastníků všech jednotek v územním řízení dotýkajícím se vlastnického práva ke společným částem domu, nesplnilo, proto se jeho eliminace jeví jako racionální řešení.“*

Dále si dovoluji citovat komentář k § 1189 občanského zákoníku **SPÁČIL, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář**. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1666 s: „*Je otázkou, zda je s uvedenou koncepcí v souladu novela StavZ provedená zákonem č. 350/2012 Sb., která v § 109 odst. 1 písm. g) vypustila společenství vlastníků jako účastníka stavebního řízení, týkajícího se společných částí domu.*

I když původní znění změněného ustanovení nebylo dokonalé (zejména pro správu domu bez společenství), jeho změna není zřejmě v souladu s koncepcí bytového spoluvlastnictví. Důvodová zpráva k tomu uváděla, že účast společenství v těchto věcech je nadbytečná, a dokonce zavádějící, postavení společenství vlastníků tím není omezeno, a že vlastníci jednotek jsou účastníky jako vlastníci stavby. O logice těchto závěrů nelze než pochybovat, protože pokud je společenství ze zákona pověřeno péčí o dům a společné části, mělo by se účastnit i stavebního řízení, které se domu týká, jinak zřejmě opravdu nemůže své povinnosti plnit. I v tomto směru bude třeba zřejmě zvážit novelizaci StavZ. Důvodová zpráva ke zmíněnému ustanovení StavZ ovšem správně zdůrazňuje, že společenství bude moci být i nadále stavebníkem, pokud se bude týkat aktivního plnění jeho oprávnění, tedy provádění změn společných částí, tedy například stavebních úprav přímo společenstvím. To ale pro řádnou péči o dům a komplexní kontrolu, zda společné části nejsou měněny, ohrožovány nebo přímo poškozovány, nestačí. Obecně vzato osoba odpovědná za správu domu musí i podle StavZ mít dostatečná oprávnění k výkonu svých povinností, které z úpravy bytového spoluvlastnictví vyplývají.“

Pokud tedy Ministerstvo pro místní rozvoj vycházelo z předpokladu, jako subjekt podílející se na tvorbě příslušného ustanovení, že SVJ účastníkem řízení není a v tomto duchu byla šířena metodika v soustavě stavebních úřadů, nešlo o překvapivý postup.

Nový stavební zákon

Nový stavební zákon³⁾ ponechává stávající úpravu účastníků řízení. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se tak nepochybně uplatní i po nabytí účinnosti nového stavebního zákona.

Speciální úprava je nově obsažena v § 183 nového stavebního zákona; ten stanoví, že je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, je zástupcem vlastníků jednotek, kteří jsou účastníky řízení. Oznámí-li zastoupený vlastník jednotky stavebnímu úřadu, že nadále nechce být zastupován společenstvím vlastníků jednotek, jeho zastoupení zaniká okamžikem, kdy toto oznámení dojde stavebnímu úřadu.

Toto ustanovení reaguje pouze na situaci, kdy je stavebníkem samotné společenství vlastníků jednotek. Motivací zákonodárce je usnadnit projednávání staveb v bytovém spoluvlastnictví. Vlastníci jednotek tedy nebudou vystupovat v řízení samostatně, zákonodárce předpokládá, že všechny sporné otázky jsou řešeny v rámci SVJ. Vlastníci jednotek jsou účastníky, SVJ je však jejich zákonným zástupcem. Vlastník jednotky má však právo své zákonné zastoupení SVJ výslovně zrušit, a to oznámením stavebnímu úřadu.

Podle § 187 odst. 4 nového stavebního zákona k souhlasu vlastníka pozemku nebo stavby, které jsou v podílovém spoluvlastnictví, je třeba souhlas dvoutřetinové většiny spoluvlastníků podle výše jejich podílů; **v případě bytového spoluvlastnictví postačí pouze souhlas společenství vlastníků jednotek nebo správce, pokud společenství vlastníků jednotek nevzniklo.**

3) Zákon č. 283/2021 Sb.

Několik praktických poznámek závěrem

Na samém počátku 1. 1. 2013 byla poměrně jasná situace, kdy § 85 odst. d) stavebního zákona byl vypuštěn a SVJ účastníkem územního řízení nebylo. Účastníkem řízení mohla být podle § 85 odst. 2) písm. b) stavebního zákona osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.

V lednu 2022 po postupném judikatorním vývoji je za účastníka řízení považováno SVJ, které vlastnické ani jiné věcné právo k sousední stavbě nemá, ale soudy nad rámec platné právní úpravy dovozují procesní oprávnění pro tento subjekt, což nakonec nezbyvá než akceptovat.

V tomto konkrétním případě, i v celé řadě podobných, sloužila otázka účastenství SVJ jako čistě obstrukční nástroj. V řízeních aktivně vystupují jednotliví spoluvlastníci jako účastníci řízení a aktivně brojí zpravidla proti navrhovanému objektu v přímém sousedství. SVJ v těchto případech uplatňují identické námitky a jako hlavní problém v řízení bylo namítáno zkrácení práv SVJ, které nebylo vzato jako účastník řízení.

Stavební úřady s ohledem na metodiku, názory v komentářích postupovaly tak, že SVJ jako účastníky řízení nestanovovaly a rozhodně to nelze brát jako selhání.

Nelze rovněž nezmínit, že po vynesení tohoto rozsudku, se objevilo několik odvolání SVJ jako opomenutých účastníků řízení v podobných případech, kde dosud marně neuplynula jednoroční lhůta po vydání rozhodnutí.

Pro praxi se v podstatě do budoucna jedná o nepodstatnou změnu. SVJ bude napříště bráno jako účastník řízení a odpadá jeden z potenciálně sporných momentů v řízení. To byl ostatně důvod, proč námi byla podána kasační stížnost, aby došlo k definitivnímu vyjasnění této otázky.

V souvislosti s vývojem v otázce SVJ jako účastníka řízení si však je nutno klást otázky týkající se předvídatelnosti práva a jakým způsobem by měl zákonodárce ještě výslovněji v právním předpisu projevit svoji vůli tak, aby se judikatura během několika let nedopracovala k přesně opačnému závěru. Byť tento fakt Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozhodnutí odmítá, troufám si tvrdit, že zákonodárce nepředpokládal práva účastníka řízení pro SVJ a možnost, že účastníkem řízení podle §94k odst. e) stavebního zákona se může stát jiná osoba než ta, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.

Dopadem pro stavebníka v tomto konkrétním případě, který se stal nechtěně aktérem řešení této v zásadě akademické otázky, je zrušené rozhodnutí a opětovné projednání záměru ve společném řízení a s tím související zdržení v řádu dvou let.

Hledání odpovědí na otázky spojené s problematikou udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu

Pavel Kumprecht

Jak plyne z nadpisu mého příspěvku, jeho cílem není podání komplexního vysvětlení problematiky udělování výjimek z obecných technických požadavků na výstavbu, neboť to by byl jejím rozsahem leda tak námět na nějakou diplomovou či jinou práci. Jde mně v něm pouze o to, nastínit některé výkladové problémy s ní spojené. V očekávání, že to třeba s kompetentními osobami nějak pohne a upraví konečně proces udělování výjimek podle stavebního zákona legislativně či soudní judikaturou natolik zřetelně, že tím budou odstraněny jakékoliv stávající pochybnosti.

Byť se dále uvedené týká v podstatě všech výjimek vydávaných podle stavebních předpisů, přeci jen se v tomto příspěvku zaměřím na případy staveb, jejichž umístění od společných pozemkových hranic upravuje ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění (dále jen „vyhlášky“). Jde o stavby související s bydlením a je podmiňující, a to na pozemcích daných rodinných domů, které jejich stavebník hodlá realizovat vzdor uvedenému ustanovení ve vzdálenosti menší než 2 metry od společných hranic pozemků. Ani takové řešení totiž není vyloučeno, neboť citované ustanovení o odstupu těchto staveb od společných pozemkových není koncipováno jako dogma, respektive, nemusí bezpodmínečně dopadat na všechny možné stavební případy. Z ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky je totiž možno povolit výjimku.

Výjimkové ustanovení je obsaženo v § 26 vyhlášky a stavebník o ní může požádat dle § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „*stavební zákon*“. Byť jde o řešení zcela mimořádné, setkával a setkávám se stále s tím, jako by mělo být povolování výjimek téměř samozřejmostí. Tak tomu ale rozhodně není.

Povolení jakékoliv výjimky z kogentního právního ustanovení je přeci již samo o sobě výjimečným postupem. Vždyť jde o výjimku! Proto pro ni musí existovat zvlášť závažné důvody a ty také musí být v rozhodnutí o ní řádně odůvodněny. Nelze se v případě jejího povolení spokojit jen s nějakými obecnými floskulemi typu, že žádost o ní splňuje obecné požadavky na výstavbu či není v rozporu s cíli a záměry územního plánování, s příslušným územním plánem, se zásadami územního rozvoje atd., nýbrž je nezbytné v rozhodnutí uvést konkrétní důvody jejího povolení (nepovolení). Rozhodnutí o výjimce proto musí obsahovat výslovné důvody, pro které se rozhodl stavební úřad žádosti o povolení výjimky vyhovět. Tedy zejména, proč není v tom kterém případě nutné dodržet vyhláškou stanovené minimum odstupů od společné pozemkové hranice, proč je odchýlného postupu od obecných požadavků na výstavbu třeba, a to např. s ohledem na stísněné poměry

v území, velikost stavebního pozemku, umístění stávajících staveb na něm či vyhláškou stanovené požadavky na vymezení a využívání pozemků.

V této souvislosti bych chtěl zvláště upozornit na tu část ustanovení § 21 odst. 4 vyhlášky, podle které „*Na pozemcích staveb pro bydlení lze kromě stavby pro bydlení umístit stavbu nebo zařízení související s bydlením či bydlení podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemků, staveb a zařízení na nich, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení. Na pozemcích rodinných domů lze dále umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m.*“ To proto, že jsou to právě tyto doprovodné stavby ke stavbě hlavní, které způsobují nejvíce rozbrojů mezi sousedy, neboť se je jejich stavebníci snaží umístit co nejbliže ke společným pozemkovým hranicím.

Pokud tedy již někdo zamýšlí umístit stavbu odchylně od standardní právní úpravy, blíže k pozemkové hranici souseda, nemůže se stavební úřad při projednávání žádosti o povolení výjimky vyhnout ani vpředu zmíněnému ustanovení. Musí si totiž položit otázku, zda je předmětná stavba na daném pozemku vůbec žádoucí, a to s ohledem na jeho již dosavadní zastavění. Uvedené ustanovení totiž stanoví, že u staveb pro bydlení lze zásadně umístit jen jednu stavbu nebo zařízení související s bydlením či bydlení podmiňující, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení a jednu stavbu pro podnikatelskou činnost. Stavební úřad se tak nemůže vyhnout při projednávání žádosti o výjimku z odstupů ani uvážení ohledně možnosti uspokojit zamýšlený účel nové stavby ve stavbách již existujících, byť formou jejich změn.

Např. běžná kolna je jistě stavbou, která souvisí s bydlením, její rozpor s uvedeným ustanovením však může spočívat v tom, že se na stavebním pozemku rodinného domu již jedna či dokonce více takových staveb nachází. Z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky je sice také možná výjimka za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona, nicméně bych ji považoval za takové situace za naprosto nepřijatelnou, zvláště pokud by se měla proti vůli souseda dotýkat jeho vlastnických práv.

Stavební úřad se musí při svých úvahách o splnění podmínek pro povolení výjimky vyvarovat rovněž libovůle. Cestou k tomu je rozhodování na základě logických kritérií, plynoucích zejména z obecných požadavků na výstavbu, nikoliv nějaké subjektivní dojmy. Směr úvah v tomto směru dává stavebním úřadům § 169 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož: „*Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich, lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.*“

Povolení jakékoliv výjimky, tedy i z odstupů staveb dle § 25 odst. 5 vyhlášky, je možné pouze na základě žádosti stavebníka. Dle § 169 odst. 5 stavebního zákona se o výjimce vede samostatně řízení, nebo může být její projednání spojeno s územním, stavebním či jiným řízením podle tohoto zákona.

Pokud jde o obsah žádosti o povolení výjimky, nestanoví jej ani stavební zákon, ani jeho prováděcí vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Její obsahové náležitosti se proto budou řídit § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a to s přihlédnutím ke specifickým umístěvaným stavbám v území. Jinými slovy, žádost o povolení výjimky z odstupů staveb od společných pozemkových hranic bude obsahově jakousi zjednodušenou žádostí o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Stavebník v ní ale musí jednoznačně popsat umístění zamýšlené stavby, nejlépe v okótovaném situačním výkresu, a vysvětlit důvody navrhovaného řešení. Je prostě plně na stavebníkovi, aby prokázal všechny skutečnosti rozhodné pro posouzení podané žádosti a tyto jím tvrzené skutečnosti řádně doložil dokumenty, jež je potvrzují. Důvody povolení výjimky stavební úřad za žadatele vyhledávat nebude. Je přitom nepochybné, že od obsahové úrovně žádosti, v kontextu výše uvedeného, se bude odvíjet i výrok rozhodnutí o výjimce.

O žádosti o povolení výjimky se vede správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí, jímž je požadovaná výjimka buď povolena nebo žádost o ni zamítnuta. Jde o rozhodnutí, které vykazuje všechny formální znaky správního rozhodnutí. Obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků řízení o možnosti podat proti němu odvolání. Podle mě se tak jedná o individuální správní akt se všemi z něho vyplývajícími důsledky. Nepochybuji proto ani o tom, že je-li takové rozhodnutí v právní moci, tak že je závazné nejen pro účastníky řízení, ale i pro všechny správní orgány (viz § 73 odst. 2 správního řádu). Samozřejmě i pro stavební úřad, který takové rozhodnutí vydal, při následném rozhodování ve věci.

Pro všechny na pohled jasná situace, ve skutečnosti tomu tak však není. V souvislosti s povolováním výjimek totiž existuje celá řada otázek, na které dosud nebyly dány relevantní odpovědi. Především k výše naznačené závaznosti rozhodnutí o výjimce, např. právě z odstupů od společné pozemkové hranice ve vlastním územním řízení. V něm bude zřejmě vystupovat již více účastníků řízení, bude posuzováno více otázek ohledně ochrany veřejných zájmů, jakož v něm může vystupovat i více dotčených orgánů hájících zájmy podle zvláštních předpisů než v řízení o výjimce. Krátce řečeno, bude toto podkladové rozhodnutí o výjimce pro územní rozhodnutí v otázce umístění stavby závazné, či nikoliv? Pokud by závazné nebylo, nebylo by pak vedení samostatného řízení o výjimce nadbytečné?

Někomu se možná může zdát výše uvedené bezvýznamným, ale plyne z něho, že pokud by byla výjimka udělována stavebním úřadem samostatně, pak by v řízení o ní byly zkoumány stavebním zákonem pouze taxativně stanovené okruhy otázek vymezených v § 169 odst. 2 stavebního zákona, tedy, zda jejím udělením nedojde k ohrožení bezpečnosti, zdraví a života osob a sousedních pozemků nebo staveb. Řešením podle povolené výjimky musí být zároveň dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

Pokud by však měla být výjimka udělována v rámci spojeného řízení s jiným řízením, např. územním, bylo by tak činěno v rámci komplexního posouzení všech souvisejících otázek stanovených v § 90 stavebního zákona. V souvislosti s ní by se tak stavební úřad neomezoval jen na její předpoklady stanovené v § 169 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž by i posuzoval, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu, přihlížel by k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, k požadavkům zvláštních právních předpisů a závazným stanoviskům, popřípadě k rozhodnutím dotčených orgánů vydaných podle zvláštních právních předpisů nebo stavebního zákona, popřípadě k výsledkům řešení rozporů. Podle citovaného zákonného ustanovení posuzuje stavební úřad i soulad s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování u stavebních záměrů, pro které se nevydává závazné stanovisko podle § 96b; stavební úřad v něm rovněž ověřuje účinky budoucího užívání stavby, jde-li o stavby, které lze provést bez stavebního povolení nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru.

Z uvedeného je tak zřejmé, že rozhodnutí o povolení výjimky vydané v samostatném řízení, je prostě z pohledu komplexní ochrany veřejných zájmů a práv účastníků řízení pro ně méně příznivé a pro žadatele lehčeji dosažitelné, než je tomu u rozhodnutí o výjimce vydané ve spojeném územním, stavebním nebo jiném řízení podle stavebního zákona. Disproporce mezi nimi je tu zcela evidentní, a proto již jen z tohoto důvodu budou stavebníci preferovat řízení o výjimce zahajované samostatnými žádostmi, neboť je to pro ně snadnější cesta k prosazení plánovaných záměrů. A tu se znovu dostáváme k prvotní otázce závaznosti samostatného rozhodnutí o výjimce v následných řízeních podle stavebního zákona.

Já se v tomto směru přichyžuji k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95, který dospěl k závěru, že „...S ohledem na předmět řízení, kterým je případné povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, **se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí** (typicky stavební povolení nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) **musí předmětné rozhodnutí respektovat a je jeho obsahem vázáno.** Potenciálnímu stavebníkovi umožňuje či naopak brání v realizaci určitého záměru; správní orgán rozhodující v následném řízení pak rozhodnutí o výjimce váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí (k obdobným závěrům dospěl rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž posuzoval, zda závazná stanoviska vydávaná podle zákona č. 114/1992 Sb. jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví). **V řízení o výjimce je tak s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nikoliv. Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení).** Skutečnost, že na rozhodnutí o výjimce navazuje téměř vždy řízení stavební, případně řízení o dodatečném povolení stavby, v němž stavební úřad z rozhodnutí o výjimce vychází, není významná. Rozhodujícím hlediskem totiž je, že rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující (zde: rozhodnutí o dodatečném povolení stavby).“

Dlužno dodat, že závěry vpředu uvedeného rozsudku sp. zn. 1 As 77/2010 byly podrobeny přezkumu ze strany rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v jeho rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, a to v souvislosti s otázkou, zda rozhodnutí o povolení výjimky vydané podle § 169 stavebního zákona je samostatně soudně přezkoumatelné či nikoliv. Rozšířený senát v tomto směru korigoval rozsudek sp. zn. 1 As 77/2010, nicméně ztotožnil se se závěrem, že je rozhodnutí o výjimce konečné. Konstatoval k tomu následující:

I. Rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s.

II. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.

Rozšířený senát se věnoval v odůvodnění uvedeného rozsudku v podstatě otázce přezkoumatelnosti rozhodnutí o povolení, resp. nepovolení výjimky soudem. Nicméně k otázce jeho účinků sice kuse, ale přeci jen **konstatoval, že rozhodnutí o výjimce sice nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující, nicméně, že takový závěr pro vyřešení otázky samostatného soudního přezkumu posuzovaného aktu nepostačuje. A pokračoval s tím, že „Jakkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady.“** Tak by tomu prý bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit (to má logiku), anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl (je tím snad myšlen případ zamítnutí žádosti o výjimku, nerozumím tomu).

Z uvedeného ovšem plyne, že Nejvyšším správním soudem je zastáván názor, že rozhodnutím o povolení výjimky je definitivně rozhodnuto o tom, zda se výjimka povoluje či nepovoluje, tedy, že v následném řízení ve věci již o ní nelze jednat. V tom případě ale po rozumu selském nerozumím tomu, proč by nemohlo být takovéto rozhodnutí přezkoumatelné soudem hned, jakmile nabude právní moci, proč to odkládat a celý proces výstavby jen zdržovat.

Z řady rozsudků správních soudů jsem zjistil, že při svém rozhodování vycházejí až přehnaně z názoru výše uvedeného rozšířeného senátu, že **teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení, a tudíž i přezkumu soudem. Není**

se čemu divit, vždyť je to tak pohodlné a nekonfliktní, opisovat otrocky zajetou judikaturu a nehledat argumentaci, která by odůvodňovala rozšíření výjimek z nepřípustnosti žalob vymezených v rozsudku rozšířeného senátu. Prostor pro to přitom existuje, neboť ani rozšířený senát své závěry neabsolutizoval. Jeden z takových možných případů uvedu nyní.

Představte si například, že vlastníte pozemek, který je územním plánem určený k zastavění stavbou bytového domu, který hodláte realizovat. Stane se ovšem to, že ještě předtím sousedé postaví, a to bez přivolení stavebního úřadu, v těsné blízkosti společné pozemkové hranice „černou“ stavbu kolny, konkrétně ve vzdálenosti pouhých 70 cm od ní (takový případ znám). Váš stavební záměr je v tu chvíli značně narušen. Má-li být totiž bytový dům situován od společné pozemkové hranice ve vzdálenosti cca 3 metry (ať již dle vašich představ, s ohledem na situaci v místě či na základě regulativu územního plánu), tak by nemohl být ve své protilehlé stěně vyšší než 3,70 metrů, neboť jinak by mezi bytovým domem a kolnou nebylo možno dodržet tzv. „*princip sklápění*“ stanovený v § 25 odst. 4 vyhlášky, respektive, nemohli byste mít v protilehlé stěně domu vůči kolně okna obytných místností.

Podle § 25 odst. 4 citované vyhlášky totiž „*Jsou-li v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odstavce 2. Uvedené odstupy mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových.*“

K významu slova „obdobně“ přitom třeba dodat, že vyjadřuje, že i pro nebytové stavby se uplatňují pravidla stanovená v první větě uvedeného ustanovení (viz Legislativní pravidla vlády).

Zmíněná nepovolená kolna se stane předmětem řízení o odstranění, respektive řízení o žádosti o její dodatečné povolení. Nezbytným předpokladem dodatečného povolení kolny je však získání výjimky z její odstupové vzdálenosti od společné pozemkové hranice (z oněch 70 cm). S ohledem na uvedené by však v případě vydání takové výjimky došlo dle mého názoru k omezení vlastnických práv vlastníka pozemku, na němž je stavba bytového domu zamýšlena. Jeho stavebník by byl totiž při jeho umístění pod diktátem plynoucím z rozhodnutí o povolení výjimky. Nemůže být proto snad sebemenších pochyb o tom, že i takové rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu by bylo tím rozhodnutím, které by bylo možno ve správním soudnictví samostatně přezkoumat. Vždyť by stále svými účinky působilo na své okolí, na vlastníky sousedních pozemků a dotýkalo se vlastnických práv souseda. Jednoznačně by se tak již samo o sobě dotýkalo vlastnických práv souseda. Souseda, kterému byly schválením územního plánu vytvořeny podmínky k tomu, aby jako vlastník pozemku na něm také postavil podle daných regulativů územního plánu bytový dům.

Navíc, jak již Nejvyšší správní soud kdysi, kdesi judikoval, realizace práv nestojí na zásadě „kdo dřív přijde, ten dřív mele“. Tato zásada je ostatně vyjádřena i přímo v § 23 odst. 2 vyhlášky, podle jehož druhé věty „*Umístěním stavby nebo změnou stavby na hranici pozemků nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí být znemožněna zástavba sousedního pozemku.*“ Pokud rozhodnutí o výjimce takové důsledky samo o sobě má, což je i popisovaný případ, musí být rovněž samostatně soudně přezkoumatelné.

Uvedeným jsem chtěl poukázat na to, že spojování soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu až s navazujícím aktem správního orgánu, tedy s územním rozhodnutím či stavebním povolením, tedy jen s očekávanou aktivitou žadatele o výjimku (co když po udělení výjimky od svého původně deklarovaného záměru žadatel ustoupí?) je polovičaté. Ostatně, kdo ví, jak dlouho bude tento názor Nejvyšší správní soud sám akceptovat, copak již nemáme v tomto směru své zkušenosti? Viz např. střídavá stanoviska k možnosti soudního přezkumu závazných stanovisek vydávaných podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo měněná judikatura ohledně přezkumu souhlasů stavebních úřadů vydávaných podle stavebního zákona, nejdříve na základě žalob na nezákonný zásah, posléze zase jako žalob proti správnímu rozhodnutí či prozření ohledně žalob souvisejících s ochranou vlastníků proti nečinnosti stavebních úřadů ve věcech nepovolených staveb či terénních úprav provedených jinými osobami. A nic se neděje, je to prý normální, ale já za tím vidím nespočet právně vadných rozhodnutí vydaných ve veřejné správě do doby takového to otočení se, tak říkajíc na obrtlíku, a osoby, jejichž poměry a vztahy byly vlastně posouzeny chybně. Kéž by se něco podobného nedělo.

K diskusi kolem výjimek z obecných požadavků na umíst'ování staveb jsou však i další otázky.

Například podle § 169 odst. 2 poslední věty stavebního zákona musí být řešením podle povolené výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Co tím má zákon na mysli, jaký konkrétní účel je sledován obecným požadavkem na výstavbu stanoveným v § 25 odst. 5 vyhlášky? Které veřejné zájmy představují onen účel?

Nebo, kdo je v případě udělování výjimky z odstupu od společných hranic pozemků tím dotčeným orgánem, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchýlné řešení týká a se kterými lze jen v dohodě nebo se souhlasem vydat rozhodnutí o udělení výjimky? Nepochybně jím bude orgán zabezpečující požární bezpečnost staveb, ale měl by jím být i orgán územního plánování, resp. úřad územního plánování? Pokud ano, na základě jakého zmocnění?

Nebo, jak by se měl stavební úřad v řízení o udělení výjimky z odstupů od společných hranic pozemků vypořádat s obsahem ustanovení § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v němž se mimo jiné výslovně stanoví, že „*Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.*“ V kontextu přístupu

Nejvyššího správního soudu k řešení občanskoprávních námitek ve standardních řízeních podle stavebního zákona, nemůže stavební úřad nechat bez povšimnutí ani tuto problematiku. Vždyť prakticky každá stavba, která se začne svým umístěním přibližovat ke společné pozemkové hranici na vzdálenost menší jak 2 metry, začne přivádět imise na sousední pozemky ve větší než dosavadní intenzitě. Nikdo jistě nepochybuje o tom, že nová stavba vyvolá stín, který je v § 1013 odst. 1 občanského zákoníku rovněž výslovně uveden jako imise. Tak co s tím, když doslovný jazykový výklad se zdá být rovněž nepřipadným? Počkáme si na nejvyšší „soudní zákonodárství“.

Výše uvedené tři otázky, vyvolávající otázky další, jsem pouze formuloval, ale nerozebíral je. Jde totiž o problematiku natolik širokou, že překračuje možnosti rozsahu mého příspěvku. I tak jsem do ní hodně zabředl. Mám však za to, že i upozornění na ně má svůj význam a třeba to bude pro někoho i výzva se k nim vyjádřit na stránkách tohoto časopisu v jakémsi pomyslném dalším dílu.

Nakonec bych snad ještě krátce formuloval svůj přístup k výjimkám z obecných požadavků na výstavbu. Zcela bych je zrušil a nechal rozhodování jednotlivých případů plně na stavebních úřadech. Vzájemné odstupy, jak jsou stanoveny v § 25 vyhlášky, by pak měly mít pouze formu doporučení. Povolovací proces ve výstavbě by tím neutrpěl, naopak by se zrychlil, ochrana veřejných zájmů by byla zajištěna i bez nich účastí dotčených orgánů na řízení, přičemž dotčení účastníci řízení by se mohli stále domáhat soudní ochrany.

Státní správa, samospráva a stavební zákon

Václav Vondrášek

V rámci návrhu nového stavebního zákona a ve snahách o jeho modifikaci vyvstala otázka, zda obcím odejmout pověření pro výkon státní správy, případně v jakém rozsahu. Obce jsou veřejnoprávní korporace a vykonávají svou působnost samostatně. Odtud samostatná působnost. Nicméně dosud byly obce pověřeny i výkonem státní správy, nebo-li přenesenou působností.

Dosavadní smíšený systém státní správy a samosprávy na jednom úřadě vznikl ve vazbě na zrušení okresních úřadů (k 31. 12. 2002), které do té doby vykonávaly pouze státní správu. Ačkoliv okresní úřady od 1. ledna 2003 již neexistují, okresy (počet 76), jako správní celky nezanikly. Některé instituce mají nadále okresní působnost, což k přehlednosti systému nepřispívá.

Posléze byla státní správa na úseku stavebního zákona svěřena úřadům některých obcí. Jde buďto o obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně) nebo o úřady obcí s rozšířenou působností (obce III. stupně). Také statutární města mohou svým statutem přenášet na své části či obvody jak samostatnou, tak přenesenou působnost. V hl. m. Praze dokonce byly svého času některé oblasti státní správy přeneseny na úřady městských částí rovnou (bez statutu) některými zákony. Teprve posléze to bylo postupně napravováno. Působnost stavebního úřadu byla statutem přenesena původně na 10, pak na 15 a nakonec na 22 tzv. velkých městských částí. Samosprávné záležitosti jsou v Praze svěřeny 57 městským částem. Tento počet naznačuje, že by mohl být zapsán do Guinnessovy knihy rekordů.

Tím vším ovšem vznikl další problém v přehlednosti veřejné správy, který běžný občan buď nechápe vůbec, nebo jen náznakově. Většina občanů nedokáže odlišit státní správu od samosprávy. Řada občanů nedokáže pochopit, že starosta nemůže rozhodovat o veřejných věcech na svém území.

V rámci tohoto problému je třeba se zamyslet nad tím, jaký je rozdíl mezi státní správou a samosprávou a jaké mají obě tyto složky veřejné správy možnosti a úkoly. To pak má vliv na postupy fyzických i právnických osob, kteří hodlají stavět.

Jak samostatnou, tak přenesenou působnost lze označit za veřejnou správu, když obě tyto složky veřejné moci mohou v rámci řízení podle stavebního zákona prosazovat společenský, resp. veřejný zájem, byť poněkud odlišným způsobem a v jiném rozsahu. Co u obcí vykonává samospráva a co vykonává státní správa vyplývá z Ústavy a ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a ze zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v platném znění. Oba zákony ve svých ustanoveních uvádějí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o působnost samostatnou.

Samospráva je způsob řízení určitého celku, kdy daný subjekt o alespoň některých svých záležitostech rozhoduje sám autonomním způsobem, tedy „spravuje se sám“. Oproti státní správě může samospráva volená občany konat vše, co předpisy nezakazují. Samosprávu vykonávají občany zvolení zastupitelé. Buď rovnou sami, nebo prostřednictvím obecního úřadu. Do samostatné působnosti obcí patří zejména péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde o rozvoj obce, potřeby bydlení, ochranu a rozvoj zdraví, dopravu a spoje, potřebu informací, výchovu a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje, ochranu veřejného pořádku a péči o majetek obce. Rovněž jde o hospodářskou činnost, tj. mj. zakládání a řízení právnických osob.

V poslední době je samosprávná činnost stále více regulována různými omezeními a pravidly v předpisech. Jde o pravidla, jak samospráva může svoji působnost prosazovat. Podstatné je, že do výkonu (rozhodování) státní správy nesmí samospráva (primátor, starosta či radní) zasahovat. Jelikož je státní správa i samospráva vykonávána úřadem obce, je nad síly běžného občana, aby to odlišil.

Státní správa je činnost státu, která vyplývá hlavně z ustanovení § 79 Ústavy. Ta uvádí, tzv. výhradu zákona, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Toto ustanovení zároveň hovoří i o působnosti správních orgánů. Jde o činnost státu prováděnou pouze v rozsahu přenesení. U obcí lze např. uvést, že jde o stavební úřad, silniční a železniční správní orgán, orgány ochrany životního prostředí atd. Podstatné je, že tato činnost musí být v předpise jako státní správa označena. Je zde uvedeno, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. U obcí se se v oblasti státní správy jedná o **nařízení**, která v rozsahu zmocnění v příslušném zákoně vydává rada obce. U předpisů vydávaných obcí v samostatné působnosti mohou zastupitelstva obcí ve smyslu ustanovení 104 Ústavy vydávat **vyhlášky**. Přenesenou a samostatnou působnost lze tedy většinou u předpisů obcí odlišit již podle samotného názvu předpisu. Nicméně např. u obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává statut hlavního města, se na městské části usnesením zastupitelstva přenáší jak samostatná, tak přenesená působnost. U samostatné působnosti se na příslušné městské části přenáší hlavně správa majetku a výkon některých vyhlášek, nebo jejich částí. U státní správy se na některé úřady městských částí přenáší státně správní ustanovení, tj. příslušné paragrafy konkrétních zákonů.

Státní správa sice může vykonávat jen činnost v rozsahu, ke kterému je zmocněna zákony. Ale v jednotlivých předpisech je rozsah působnosti stanoven různě. U některých předpisů je to poměrně detailní (např. technické předpisy), kdežto u jiných to závisí na citovém hodnocení a přenesení do předpisu lze stanovit dost obtížně (např. u památkové péče). Tam je stanoveno jen kde, ale nikoli v jakém rozsahu. Věcný rozsah je závislý na správní úvaze orgánu. Pro zajímavost uvádím, že hlavní město Praha má v rozsahu památkové ochrany možná světovou prioritu. Pražská památková rezervace je od roku 1992 zapsaná na Seznamu světového dědictví UNESCO a má rozlohu cca 8,6 km² a její ochranné pásmo má 89,6 km².

Existují spíše jen teoretické cesty, jak nesouhlas orgánu státní správy změnit, ale je to komplikované a zdouhavé. Námitky lze uplatnit ve správním řízení vedeném stavebním úřadem, nicméně stavební úřad není oprávněn o námitkách směřujících k jinému rezortu rozhodovat. Příslušné odvolání do nesouhlasného rozhodnutí stavebního úřadu z důvodu akceptace závazného stanoviska dotčeného orgánu pak řeší orgán nadřízený stavebnímu úřadu s nadřízeným orgánem napadeného závazného stanoviska.

Státně správní činnost a samosprávná činnost se postupně stále více prolíná. K tomu přispívá i to, že jak do Parlamentu (Senát + Poslanecká sněmovna), tak do zastupitelstev obcí a krajů jsou příslušní zástupci (zastupitelé) voleni občany. Lze říci, že jak státní správa, tak i samospráva hájí veřejný zájem. V parlamentu schvalují zákony, kterými se řídí dotčené orgány státní správy, které mají jak v procesu projednávání územního plánu, tak v rámci řízení podle stavebního zákona de facto právo veta.

Obce reprezentované volenými zástupci mohou svoji působnost při umísťování a povolování staveb uplatňovat účinněji jen v rámci navrhování a schvalování, resp. vydávání územního plánu. S ohledem na složitost projednávání změn územního plánu nejde vůbec o působnost operativní. Jde o působnost jen ve věcech relativně trvalých a dlouhodobých.

V územním či stavebním řízení mohou být obce (jejich samospráva) pouze účastníky řízení. To znamená, že obce, na rozdíl od dotčených orgánů státní správy žádné právo veta nemají, a to ani v případě, že veřejný zájem skutečně uplatňují. O případných námitkách samosprávy ve správních řízeních vedených stavebním úřadem pak rozhoduje státní správa, resp. stavební úřad. Samosprávou uplatněný veřejný zájem by měl být řádně zdůvodněn a stavební úřad by měl ve svém rozhodnutí rozsah a důvodnost veřejného zájmu zohlednit. K tomu však nejsou stavební úřady obvykle vybaveny. Zvláště v případech, kdy se veřejný zájem částečně dotýká zájmů chráněných dotčeným orgánem, stavební úřady dávají přednost dotčenému orgánu bez hlubšího odlišení od veřejných zájmů samosprávy. Pak se nelze divit, že obce se usilovně brání přijít o stavební úřad, i když do jeho rozhodování nesmí zasahovat. U ochrany svých veřejných zájmů tak mohou mít lepší postavení. Nakonec, jak uvádí přísloví „koho chleba jíš, toho píseň zpívej“.

Je třeba se pozastavit nad tím, co je onen veřejný zájem. Jde o neurčitý právní pojem. Jak lze vyčíst z mnoha právních pojednání, zájem je veřejným, jestliže je zájmem alespoň podstatné části společnosti a směřuje k všeobecnému blahu a dobru. Nelze jej předem stanovit nad rámec uvedený v zákoně. Právě o to lze opřít právo uplatňované dotčenými orgány v řízeních. Zde si ovšem všimněme některé neurčitosti zmocnění dotčených orgánů v předpisech, jak obecně uvádím výše. O veřejný zájem nemůže jít o zájmu individuálního či úzké skupiny, nebo o zájmu v rozporu s právními předpisy. Orgán musí v rozhodnutí důsledně odůvodnit, proč veřejný zájem převážil nad zájmy soukromými. Zde někdy dochází k situacím, kdy stavební úřad samosprávě obce nemusí vyhovět ani ne tak proto, že by obec veřejný zájem dostatečně nezdůvodnila, ale spíše z komplikovanosti zdůvodnění, které by stavební úřad musel prokázat a posléze zdůvodnit u správního soudu. Při pokusech uplatňovat samosprávný veřejný zájem, který je jen rámcově popsán

v zákoně, obce tahají za kratší konec oproti veřejnému zájmu státní správy. V některých oblastech lze odlišit obě oblasti obtížné i pro odborníky.

Zde zcela obecně popisují jeden takový případ, týkající se povolování krátkodobého ubytování. Obec má jako subjekt veřejného práva např. v rámci své samostatné působnosti zájem na zachování povahy lokality jako vhodné a užívané k rezidenčnímu bydlení. Přitom výklad územního plánu umožňuje trvalé i dočasné bydlení. Ve svých podáních může obec upozornit na negativní důsledky jiného než trvalého bydlení z hlediska předpokládaného dotčení zájmů, jejichž ochrana obec ve vztahu k jejímu území náleží jako nositeli samosprávy. Jde zejména o zájem na zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku, na zajištění čistoty veřejných prostranství, na dodržování stanovených pravidel pro nakládání s odpadem. Rovněž jde o zájem na zajištění podmínek pro bydlení občanů obce, které budou komplikovány nejenom v souvislosti s předpokládanými zásahy proti výše zmíněným zájmům (důvodnost obav dokládají negativní zkušenosti obce z jiných lokalit), ale rovněž budou ovlivněny dalším omezením možnosti parkování rezidentů.

Stavební úřady mají snahu tuto námitku vyhodnotit jako nedůvodnou, aniž by tento závěr blíže odůvodnily. Přitom ale zákonem upravené účastenství obce v řízení je založeno právě na tom, aby mohly být uplatněny a vzaty v potaz i námitky podané z pozice snahy o ochranu výše zmíněných veřejných zájmů, jejichž ochrana náleží samosprávě a není svěřena složkovými zákony dotčeným orgánům státní správy. Dotčení výše uvedených veřejných zájmů trvalého bydlení v některých lokalitách je zřejmé. Někde však dochází k poskytování krátkodobých ubytovacích služeb prostřednictvím on-line platform. Jde přitom o obecně známou skutečnost, opakovaně medializovanou a zcela nezpochybnitelnou.

Výhrady obce vznesené vůči záměru stavebníka nemohou být nedůvodné jen proto, že stavebník žádost doložil vyjádřeními dotčených orgánů, které jeho záměr akceptují. Dotčené orgány, včetně orgánu územního plánování, svá stanoviska vyslovují s ohledem na jimi chráněné veřejné zájmy. **Ty zcela jistě nemusí být totožné se zájmy obce jako představitele samosprávy. Vyjádření dotčených orgánů nemohou vzhledem k odlišnosti chráněných zájmů automaticky sama o sobě odnímat důvodnost námitkám vzneseným samosprávou z hlediska veřejných zájmů, jejichž ochrana jí náleží.** Pokud se stavební úřad odvolá na to, že námitky vznesené obcí nejsou dostatečně konkrétní a podložené, lze upozornit na to, že ne v každé fázi lze z povahy věci předložit podklady, kterými by ve vztahu k předmětu řízení prokázalo, že její obavy jsou důvodné. Obec může pouze poukázat na zkušenosti z jiných lokalit. Neexistují přitom jakékoliv důvody, které by snad mohly vést k závěru, že obcí popsané důsledky spojené s koncentrací poskytování bytů ke krátkodobému ubytování nyní s projektem žadatele spojeny nebudou.

Z výše uvedeného a ze zkušenosti vyplývá požadavek obcí, aby působnost stavebních úřadů zůstala obcím zachována. Je kritizováno, že působnost stavebního úřadu nemusí být zcela nezávislá, jak předpokládá zákon. Na druhou stranu je třeba poukázat na to, že délka správních řízení není ovlivněna jen tím, že jde o působnost úřadů obcí nebo že obec hájí svůj „veřejný zájem“. Je sice ovlivněna tím, že úřady nejsou dostatečně personálně

obsazeny, ale především neustále narůstajícím „veřejným zájmem“ definovaným neustále se rozšiřujícím se množstvím zákonů, které vykonávají dotčené orgány a jejichž plnění stavebníkem v dokumentaci stavby má povinnost stavební úřad kontrolovat.

Je zřejmé, že v rámci projednávání nového stavebního zákona některé dotčené orgány bojovaly jako o život, aby jim jejich působnost zůstala v původním rozsahu. Nastoupená cesta digitalizace a nucené dodržování termínů příslušných orgánů jistě přispějí ke zrychlení povolovacího procesu, nejsou však samospasitelné. Samospasitelné není ani přenesení působnosti čistě na státní správu, když strojově uplatňovaný výklad zákona bez ústavou zaručené ochrany lidských práv nikoli textem, ale smyslem zákona, se v praxi prakticky neděje. Zmíněný veřejný zájem u státu, resp. dotčených orgánů je v rámci stavebního řízení v řadě případů přebujelý a v některých případech málo konkrétní. Veřejný zájem obcí směřovaný převážně jen do územního plánování je nedostatečný.

Mám za to, že je třeba se hlouběji zamyslet nad uplatňováním veřejného zájmu. Bylo by třeba zvážit, zda veřejný zájem hájený obcemi není třeba řešit ve složkových zákonech, obdobě jako je tomu v jiných oblastech veřejného zájmu. To znamená nikoli ve stavebním zákoně, ale v zákoně o obcích a v zákoně o hlavním městě Praze.

Chov koz na pozemku v rozporu s územním plánem

Marek Hanák

Na veřejného ochránce práv se obrátil majitel pozemku a rekreační chaty (dále též „stěžovatel“) se stížností na postup stavebního úřadu, který toleruje užívání sousedního pozemku k chovu hospodářských zvířat (konkrétně většího počtu koz), přestože se pozemek nachází dle platného územního plánu v ploše určené k rekreaci. Stěžovatel rovněž namítal, že na sousedním pozemku se nachází nepovolená stavba party stanu, která slouží jako zemědělská stavba k trvalému ustájení koz.

Skutková zjištění

Veřejný ochránce práv (dále též „ochránce“) zahájil ve věci šetření a od stavebního úřadu si vyžádal vyjádření k danému případu. S ohledem na vyjádření stěžovatele, že by chtěl dosáhnout nejen odstranění stavby pro chov koz, ale zamezit chovu zvířat na pozemku, který je územním plánem určen k rekreačním účelům, ochránce požádal stavební úřad o stanovisko, jak nahlíží na chov koz na pozemku určeném k rekreaci, ačkoliv se podle územního plánu nejedná o plochu zemědělskou.

Konkrétně ochránce požádal stavební úřad o vyjádření, zda a jak nahlíží na skutečnost, že v ploše určené k rekreačním účelům se nachází chov koz o počtu několika desítek kusů zvířat (podle zjištění Státní veterinární správy byl počet koz 65, stěžovatel v podnětu uváděl počet chovaných zvířat od 50 do 90 kusů).

Ochránce dále požádal stavební úřad o vyjádření k otázce, zda předmětný chov hospodářských zvířat na daném pozemku v ploše určené k rekreaci vyžaduje vydání územního rozhodnutí o změně využití území, případně také pořízení změny územního plánu za účelem změny využití území z plochy rekreace na plochu zemědělskou.

Stavební úřad ochránci sdělil, že již od počátku vnímá skutečnost, že podněty stěžovatele primárně směřují k zamezení chovu zvířat. Stavební úřad vedl řízení o odstranění stavby dřevěného přístřešku, který sloužil k ustájení koz, které ukončil rozhodnutím o nařízení odstranění stavby. Kontrolní prohlídkou na místě ověřil, že vlastník stavby rozhodnutí respektoval a dřevěný přístřešek odstranil.

Stavební úřad měl za to, že po odstranění původní dřevěné stavby (přístřešku) dojde k faktickému znemožnění chovu koz na pozemku, což se však nestalo. Stavební úřad se proto souběžně s řízením o odstranění stavby zabýval rovněž otázkou, zda do jeho působnosti patří posuzování chovu hospodářských zvířat na předmětném pozemku, ve vztahu k využití území, jakožto plochy určené k individuální rekreaci.

Vzhledem k tomu, že se stavební úřad s obdobným případem ve své praxi nesetkal, obrátil se s žádostí o konzultaci na stavební úřady dalších městských částí, přičemž zjistil, že právní náhled na tuto otázku není jednoznačný a různí se úřad od úřadu. Stavební úřad se rovněž telefonicky obrátil na nadřízený orgán, přičemž obdržel informaci, že toto posouzení nespadá do působnosti stavebního úřadu a věc proto ze strany stavebního úřadu nelze řešit vydáním územního rozhodnutí o změně využití území.

Právní hodnocení ochránce

Předmětem šetření ochránce bylo posouzení situace, kdy je na pozemku v ploše určené územním plánem k rekreaci, provozován chov hospodářských zvířat o počtu několika desítek kusů. Na základě provedeného šetření vydal ochránce zprávu o šetření podnětu, ve které shrnul zjištění, k nimž v rámci šetření tohoto případu dospěl.

Rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití.¹⁾

Rozhodnutí o změně využití území vyžadují změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím.²⁾

Rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků o výměře do 300 m².³⁾

Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 76 provede činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nebo územní souhlas anebo regulační plán.⁴⁾

Ochránce v rámci šetření ocenil, že stavební úřad řešení otázky chovu koz v ploše určené územním plánem k rekreaci konzultoval s jinými stavebními úřady, jakož i se svým nadřízeným orgánem, jenž původně zastával názor, že řešení této otázky (využití území pro chov koz) není v působnosti stavebního úřadu.

Ochránce poukázal na to, že se v praxi mohou objevit případy, kdy bude třeba případ užívání pozemku pro chov hospodářských zvířat projednat v rámci řízení o změně využití území a bude také vyžadovat změnu územního plánu. Ochránce si z veřejně dostupných

1) Podle § 80 odst. 1 stavebního zákona.

2) Podle § 80 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

3) Podle § 80 odst. 3 písm. c) stavebního zákona.

4) Podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

informačních zdrojů⁵⁾ ověřil, že není výjimkou, že obce při regulaci chovu hospodářských zvířat přistupují k tomu, že v rámci pořízení územního plánu vyčlení samostatnou plochu pro chov hospodářských zvířat, a to jako plochu zemědělskou, kdy převážná část této plochy slouží jako pastvina.

Ve zprávě o šetření ochránce uvedl, že právní názory na řešení daného případu mohou být různé, nicméně s ohledem na okolnosti daného případu jako je počet chovaných hospodářských zvířat (podle stěžovatele 50–90 kusů), jakož i regulaci způsobu využití území v územním plánu města, se ochránce přiklonil k názoru, že předmětná činnost na daném pozemku by stranou zájmu stavebního úřadu zůstat neměla.

Ochránce ve zprávě o šetření dále konstatoval, že si je vědom toho, že při regulaci podobných činností v územním plánu obce je třeba brát v úvahu také otázku omezení vlastnických práv, na kterou v souvislosti s řešením zákazu chovu drobného zvířectva v ploše určené územním plánem k bydlení, upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 4. 2017, č. j. 67 A 1/2017-47.⁶⁾

Nejvyšší správní soud v cit. rozsudku mimo jiné zmínil, že „*zákaz chovu drobných hospodářských zvířat na území obce, tedy nepochybně i chovu exotického ptactva, představuje podstatný zásah do vlastnického práva, nadto za situace, kdy regulace chovu zvířat je již regulována řadou zvláštních zákonů. Z článku 11 Listiny základních práv a svobod vyplývá základní právo každého vlastnit majetek, přičemž vlastnictví mimo jiné nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Lze si tedy představit řadu situací, kde se vlastnictví zvířete dostane do kolize s jinými chráněnými zájmy, a na tyto situace pak dopadají příslušná ustanovení zvláštních zákonů (např. zákony č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, č. 200/1990 Sb., o přestupcích, č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů či č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání)*“.

Po posouzení všech okolností daného případu dospěl ochránce k závěru, že chov koz v počtu několika desítek kusů na pozemku v ploše určené územním plánem k rekreaci je v rozporu s platným územním plánem. Obec přitom platí, že chov hospodářských zvířat lze provozovat na pozemku v ploše zemědělské, což v daném případě splněno nebylo.

K případnému postihu vlastníka pozemku za využití pozemku k chovu zvířat bez územního rozhodnutí o změně využití území, ochránce uvedl, že stavební úřad by měl tuto věc znovu pečlivě zvážit, neboť samotný pozemek užívaný k chovu koz, má podle katastru nemovitostí výměru 1 027 m² a je veden jako zahrada.

5) https://www.obecvelkechvojno.cz/e_download.php?file=data/editor/225cs_2.pdf&original=Text+%C3%BAp.pdf

6) www.nssoud.cz

Podle stavebního zákona přitom platí, že rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků o výměře do 300 m². V této souvislosti ochránce upozornil na to, že k již provedené změně využití území se rozhodnutí o změně využití území dodatečně nevydává. Stavební úřad by měl proto řádně posoudit, zda se vlastník pozemku v daném případě nedopustil přestupku tím, že v rozporu s ustanovením § 76 stavebního zákona provedl činnost, ke které je třeba územní rozhodnutí. Ochránce v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv požádal stavební úřad, aby se k obsahu zprávy vyjádřil.

Vyjádření stavebního úřadu

Stavební úřad informoval ochránce o tom, že obdržel sdělení od nadřízeného orgánu označené jako „*Metodická poznámka k otázce nutnosti vedení řízení o změně využití území v souvislosti s chovem hospodářských zvířat na pozemku*“.

Nadřízený orgán v předmětném sdělení uvedl, že jestliže chovatelská činnost na pozemku určenému k jiné než zemědělské činnosti dosahuje takové intenzity, že lze dovést nutnost změny využití pozemku (například jedná-li se o početné stádo hospodářských zvířat, které je na pozemku ustájeno trvale), mělo by být pro dotčený pozemek vydáno územní rozhodnutí o změně využití území.

Nadřízený orgán současně zmínil, že ten, kdo provádí činnost, která vyžaduje vydání územního rozhodnutí, bez takového pravomocného rozhodnutí, se dopouští přestupku podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.⁷⁾ Stavební úřad by tedy měl osobu odpovídající za nezákonné využívání pozemku postihnout za uvedený přestupek.

Stavební úřad v návaznosti na shora uvedený přípis nadřízeného orgánu, jakož i námitku týkající se posouzení party stanu jako trvalé stavby stáje pro kozy, svolal kontrolní prohlídku předmětného pozemku. Stavební úřad vlastníkově stavby sdělil, že stavba pro ustájení hospodářských zvířat (koz) je provedena bez rozhodnutí či jiného opatření vyžadovaného stavebním zákonem. Vlastníku stavby stavební úřad rovněž sdělil, že tímto se dopustil přestupku dle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

Stavební úřad dále v souladu s § 134 odst. 5 stavebního zákona vlastníka stavby na místě vyzval k bezodkladnému ukončení užívání stavby pro chov hospodářských zvířat a rovněž jej vyzval k odstranění této stavby.

Stavební úřad dále konstatoval, že se vlastník stavby a uživatel pozemku dopustil přestupku dle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, jelikož pozemek je užíván v rozporu s územním plánem. Z tohoto důvodu stavební úřad vlastníka pozemku vyzval k užívání

7) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

pozemku pouze k účelu územním plánem stanoveným a k uvedení pozemku do stavu, který je v souladu s územním plánem.

Jelikož stavební úřad dospěl k závěru, že se vlastník stavby dopustil přestupků podle § 178 odst. 1 písm. a) a § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, umožnil vlastníkovu stavby vyřízení přestupkového řízení formou příkazu na místě, a to vydáním příkazového bloku na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou, se lhůtou splatnosti 15 dnů od konání kontrolní prohlídky. S touto možností nicméně vlastník stavby nesouhlasil.

Stavební úřad ochránci přislíbil, že po uplynutí lhůty k odstranění stavby učiní bezodkladně kontrolu místa samého, dále povede řízení o výše uvedených přestupcích a rovněž oznámí zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, bude-li kontrolou místa zjištěno, že tato stavba nebyla ve stanovené lhůtě dobrovolně odstraněna.

Shrnutí

Na základě informací od stavebního úřadu se ochránce rozhodl šetření ukončit, přičemž konstatoval, že považuje za správné, že stavební úřad nahlíží na stavbu přístřešku pro kozy jako na stavbu provedenou bez potřebného povolení/souhlasu stavebního úřadu a za souladné se stavebním zákonem vyhodnotil i projednání přestupků z důvodu užívání pozemku v rozporu s územním plánem.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad postupoval v souladu s právním názorem ochránce uvedeným ve zprávě o šetření a respektoval také metodické doporučení nadřízeného orgánu, ochránce šetření v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv ukončil.

Novely stavebního zákona

Roman Vodný

Nový stavební zákon vyšel ve Sbírce zákonů dne 29. července 2021 pod číslem 283 a to společně s tzv. změnovým zákonem, který vyšel téhož dne pod číslem 284. Již v té době tehdejší opoziční strany avizovaly, že v případě, že v blížících se volbách získají parlamentní většinu, nový stavební zákon dozná změn. Nová vláda složená z bývalých opozičních stran pak byla jmenována 17. prosince 2021. Následně byly připraveny hned dva návrhy novely stavebního zákona.

Zákon č. 195/2022 Sb.

Prvním návrhem novely stavebního zákona je novela, která odkládá jeho účinnost. Jedná se o krátkou novelu, u které byl předpoklad rychlého projednání, který se z různých důvodů nakonec ukázal jako lichý. Principem novely je, že účinnost nového stavebního zákona bude sice ponechána k 1. červenci 2023, avšak aplikován bude pouze na vyhrazené stavby, které jsou obsaženy v příloze číslo 3 tohoto zákona. V ostatních věcech se bude postupovat podle dosavadních právních předpisů.

Návrh byl projednán jak v Poslanecké sněmovně, tak také v Senátu. V Senátu byl návrh projednán ve třech výborech a jedné stálé komisi. Na projednání v plénu byl návrh zařazen 15. června 2022, avšak plénum k návrhu nepřijalo žádné usnesení. Marným uplynutím lhůty dne 22. 6. 2022 byl návrh přesunut do další fáze legislativního procesu. Ta byla ukončena dne 30. června 2022, kdy byl v částce 90 Sbírky zákonů zveřejněn zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Věcná novela nového stavebního zákona

Současně s výše uvedenou „odkládací“ novelou byla připravena i rozsáhlejší novela stavebního zákona, která jej mění o poznání výrazněji. Její nejvýznamnější součástí je změna v oblasti institucionální, zejména pak zrušení Nejvyššího stavebního úřadu a krajské státní stavební správy. Naopak se předpokládá, že vznikne Speciální a odvolací stavební úřad, který by se měl věnovat zejména vyhrazeným stavbám podle výše zmíněné přílohy č. 3 stavebního zákona. Tato institucionální změna se územního plánování dotýká pouze okrajově a to tak, že nově měl být Nejvyšší stavební úřad ústředním orgánem státní

správy i ve věcech územního plánování, avšak na úrovni krajů a obcí nový stavební zákon zachovával v zásadě současný stav.

Základní změny na úseku územního plánování lze shrnout do těchto bodů:

- ústředním orgánem ve věcech územního plánování zůstává MMR,
- obnovení politiky územního rozvoje jako nástroje územního plánování,
- zjednodušení územního rozvojového plánu,
- vypuštění nesystémových lhůt v procesu pořizování,
- územní opatření budou kombinovaným výkonem veřejné správy,
- úprava přechodných ustanovení,
- jasná specifikace dotčených orgánů u pořizování územních opatření.

Návrh novely přináší **obnovení politiky územního rozvoje jako nástroje územního plánování** jakožto koncepce v oblasti územního plánování na úrovni celé České republiky. Obsahově u tohoto nástroje nedochází k žádným zásadním změnám, stejně tak v procesu schvalování. Nově však bude závazná pouze pro pořizování navazující územně plánovací dokumentace, nikoliv již pro rozhodování v území. Upouští se také od povinnosti konat veřejné projednání, zákon to však nevylučuje. Ve vazbě na zavedení politiky územního rozvoje dochází k úpravě v **obsahu územního rozvojového plánu**, který byl původně zamýšlen jako nástroj, který měl zahrnout i dosavadní obsah politiky územního rozvoje a vláda jej měla vydávat formou opatření obecné povahy. Na skutečnost, že toto není optimální varianta z mnoha důvodů, upozorňovala již i legislativní rada vlády při projednání návrhu nového stavebního zákona.

V oblasti **cílů a úkolů územního plánování** dochází k dílčím změnám, zejména se jedná o následující úpravy:

- vypuštění nevhodných formulací požadujících vymezovat plochy pro průmysl a zemědělství (§ 39 písm. b) a e),
- úkolem územního plánování bude i **stanovení podmínek prostupnosti území** (nikoliv stanovení prostupnosti krajiny),
- nový úkol „**uplatňovat požadavky na adaptaci sídel a uspořádání krajiny vyplývající ze změny klimatu**“.

Dílčí úpravy jsou prováděny také v dalších územně plánovacích dokumentacích. Zejména se jedná o doplnění zmocnění pro všechny územně plánovací dokumentace definovat pro své potřeby pojmy, které nejsou definovány ve stavebním zákoně nebo jiných právních předpisech. Je třeba poznamenat, že na toto zmocnění se plně použijí ustanovení o souladu navazující s nadřazenou dokumentací a současně také ustanovení o podrobnosti územně plánovací dokumentace. Jinými slovy, pokud bude nadřazená územně plánovací dokumentace definovat určitý pojem, navazující územně plánovací dokumentace bude muset tento pojem respektovat, nicméně nadřazená dokumentace nemůže definovat pojmy, které jí z hlediska její podrobnosti nepřísluší. Navrhována je také „redukce“ povinného **obsahu regulačního plánu** tak, aby byl tento nástroj více atraktivní.

V **procesu pořizování územně plánovací dokumentace** nedochází k zásadním změnám. Proces zůstává zachován. Vkládá se však do něj vazba na politiku územního rozvoje. Naopak se vypouští nesystémové lhůty, které byly do zákona vloženy pozměňovacím návrhem v Poslanecké sněmovně. Neznamená to však, že by úřady neměly lhůty. Nejsou-li stanoveny lhůty objektivní, poustupuje úřad bez zbytečných průtahů.

U **vymezení zastavěného území** dochází k vyloučení námitek z procesu pořizování, a to analogicky jako u územně plánovacích dokumentací. Cílem je, aby se v rámci pořizování těch nástrojů, které jsou vydávány jako opatření obecné povahy, neuplatňovaly námítky, ale pouze připomínky. Přímé vyloučení je tak nezbytné, neboť by aplikace námitek byla možná prostřednictvím obecné právní úpravy, kterou je správní řád. Důvodem pro toto vyloučení je mj. shodná povaha nástroje, kterým se vymezení zastavěného území vydává – opatření obecné povahy. Jak např. územním plánem, tak vymezením zastavěného území dochází k regulaci území, byť v případě tohoto nástroje pouze ve velmi omezeném rozsahu. Institut námitek při vydávání opatření obecné povahy se v praxi stírá s možností podat připomínky. I na vypořádání připomínek klade soudní judikatura značné nároky, naopak při vypořádání námitek judikatura ÚS (zejména III. ÚS 1669/11) apeluje na zohlednění práva na samosprávu a aplikaci volnějších požadavků na kvalitu odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Tyto rozdíly stírá dále soudní judikatura i v jiných aspektech, která (přestože zákonná výluka nikde výslovně uvedena není) neumožňuje samostatně napadnout žalobou rozhodnutí o námitkách. Touto doktrínou se vlastně stává v oblasti územních plánů i prakticky obsoletní poslední věta § 172 odst. 5 věta poslední správního řádu. Za současného stavu tak došlo co do kvality odůvodnění prakticky k setření rozdílů mezi námitkami a připomínkami.

U **územních opatření** dochází k zásadnějším úpravám. Proces jejich pořizování je upraven tak, aby kopíroval proces pořizování územně plánovacích dokumentací, a to po stránce dělby kompetencí. Nově tak bude rozhodovat o jejich pořízení a vydávat je (jako opatření obecné povahy) rada obce nebo kraje v samostatné působnosti, zatímco proces pořízení bude přeneseným výkonem státní správy, který bude zajištěn úřadem územního plánování. Návrh novely předpokládá, že i zde by mohlo dojít k pořizování obecním úřadem, který není úřadem územního plánování, za předpokladu splnění kvalifikačních požadavků. Obdobně jako u ostatních nástrojů územního plánování, které jsou vydávány jako opatření obecné povahy, i zde dochází k výslovnému vyloučení námitek z procesu.

Úprav doznala i **přechodná ustanovení**. Zejména se jedná o tyto úpravy:

- úprava ve vazbě na zástupce pořizovatele, aby toto pokrývalo i pořízení dalších nástrojů územního plánování (§ 316),
- nerušení politiky územního rozvoje (§ 318),
- rozpracování návazností na novou právní úpravu v jednotlivých fázích procesu pořizování územně plánovacích dokumentací (§ 323).

Mimo rámeček územního plánování přináší návrh novely stavebního zákona zejména tyto změny:

- ruší se státní stavební správa, vznikne však Specializovaný a odvolací stavební úřad,
- stavební úřady zůstávají součástí přeneseného výkonu státní správy na krajích a obcích,
- obecné stavební úřady jsou na obcích s rozšířenou působností a obcích II. nebo I. typu, které jsou vyjmenovány v příloze č. 11; jejich správní obvody budou stanoveny vyhláškou; celkem jde o 371 stavebních úřadů,
- nový pojem **přístupnost**, kterým se rozumí vytváření podmínek pro samostatné a bezpečné využití pozemků a staveb osobami s pohybovým, zrakovým nebo sluchovým postižením, osobami pokročilého věku, těhotnými ženami a osobami doprovázejícími dítě v kočárku nebo dítě do 3 let s cílem bezbariérového užívání [§ 13 písm. d)],
- obytná místnost bude muset mít **přímé** osvětlení a větrání,
- ruší se pojem **stavba se shromažďovacím prostorem**,
- omezují se kompetence autorizovaných inspektorů (§ 276 až 286),
- zavádí se vazba na připravovaný zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí (§ 202),
- opětovně se zavádí, že při dělení nebo scelení pozemků musí být zajištěn **přímý** přístup z veřejné komunikace; to se nedokládá u staveb dálnice, drah a leteckých staveb (§ 216),
- úprava v odstraňování černých staveb (§ 261),
- zrušení povinnosti přihlídnout při určení výše pokuty u fyzických osob k jejím osobním poměrům a povaze činnosti – plyne z přestupkového zákona (§ 301 odst. 4),
- řízení a postupy zahájené před nabytím účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů (§ 330),
- ruší se stávající Pražské stavební předpisy, nikoliv zmocnění k jejich vydání (§ 334),
- stavba do 50 m² a do 5 m výšky jako hygienické nebo sociální zařízení nebude mezi drobnými stavbami, naopak se sem zařazuje zařízení sloužící k odběru povrchových nebo podzemních vod v případech ohrožujících život, zdraví nebo majetek těmito vodami,
- stání pro obytné automobily a přívěsy se vypouští z jednoduchých staveb,
- mezi vyhrazené stavby se zařazují silnice I. třídy a stavby nebo soubory staveb pro výrobu a skladování umístované v zastavitelných nebo transformačních plochách o rozloze nejméně 100 ha vymezených k tomuto účelu v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje.

Ze změn v jiných právních předpisech, které se dotýkají problematiky územního plánování, je možné zmínit zejména **zavedení zmocnění dotčeným orgánům** uplatňovat stanoviska k návrhu **územního opatření**. Toto dosud právní předpisy neobsahovaly.

Z dalších úprav je možné zmínit úpravy v zákonu č. 334/1992 Sb., kde je provedena zejména úprava § 4 odst. 5 ve vazbě na plochy a koridory vymezené v platné územně plánovací dokumentaci při pořizování nové územně plánovací dokumentace nebo úprava v § 5 ve vazbě na zásady ochrany zemědělského půdního fondu při pořizování územně plánovacích podkladů. V zákoně č. 13/1997 Sb. se **navrhuje vazba vymezení ochranného pásma na zastavěné území** vymezené podle stavebního zákona. U této změny však přetrvává rozpor s Ministerstvem dopravy.

V meziresortním připomínkovém řízení bylo k tomuto návrhu uplatněno 1 341 připomínek, z čehož bylo 949 zásadních. K 30. 6. 2022 se většinu zásadních připomínek podařilo vypořádat. Nesouhlas s vypořádáním přetrvává u celkem 223 zásadních připomínek, z toho je 8 připomínek Ministerstva dopravy, 5 připomínek Ministerstva průmyslu a obchodu, 2 připomínky Ministerstva financí (obě se týkají RIA) a jedna připomínka Ministerstva spravedlnosti. S kraji přetrvává 30 rozporů (z toho 16 s hlavním městem Prahou). Nejvíce nesouhlasů s vypořádáním uplatnila Hospodářská komora ČR, celkem 116, a to dokonce i u těch připomínek, u nichž došlo k jejich akceptování.

Z pohledu územního plánování došlo akceptací připomínek zejména k následujícím úpravám:

Zavedení **nového úkolu územního plánování** ve znění: „*s ohledem na charakter území a kvalitu vystavěného prostředí vyhodnocovat a, je-li to účelné vymezovat vhodné plochy pro výrobu; plochy pro výrobu elektřiny, plynu a tepla včetně ploch pro jejich výrobu z obnovitelných zdrojů vymezovat rovněž s ohledem na cíle energetické koncepce*“ [§ 39 písm. f)]. Jedná se o úpravu, která byla předmětem poměrně náročných diskusí zejména s resortem průmyslu a obchodu ve vazbě na obnovitelné zdroje energie, kdy několik připomínkových míst uplatnilo požadavek, aby územně plánovací dokumentace rozdělovaly kapacity pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů až do úrovně obcí a obce by následně na tomto základě povinně vymezovaly ve svých územních plánech plochy pro tyto obnovitelné zdroje tak, aby byly určené kapacity naplněny. V případě, že obec územní plán nemá, by se tyto záměry v území umisťovaly na základě § 122 stavebního zákona, a to bez ohledu na charakter území. Tyto návrhy však byly pro ministerstvo neakceptovatelné. Nakonec však došlo k uvedenému kompromisnímu znění.

V rámci **kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti** (§ 44) došlo k rozšíření osob, které splňují kvalifikační požadavky vzdělání a praxe i na autorizované inženýry pro obor městské inženýrství a na osoby, které mají vysokoškolské vzdělání ve studijním programu v oblasti vzdělávání geografie.

Zásadnějších úprav doznala ustanovení k **politice územního rozvoje a územnímu rozvojovému plánu**. Politika územního rozvoje již nadále nebude vymezovat plochy a koridory, ale záměry dopravní a technické infrastruktury a všechny tyto záměry zde vymezené budou předmětem řešení územního rozvojového plánu v podrobnosti ploch a koridorů. Protože již politika územního rozvoje nebude závazná pro rozhodování v území, nebude obsahovat ani podmínky a kritéria pro rozhodování v území. Územní rozvojový plán pak bude moci obsahovat ještě další plochy a koridory pro záměry celostátního nebo mezinárodního významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje (může jít například i o plochy těžby nerostů apod.).

U územního plánu a regulačního plánu jsou asi nejvýznamnější úpravou nová zmocnění **vymezit plochu nebo koridor (resp. záměr u regulačního plánu), v nichž je rozhodování v území podmíněno realizací architektonické nebo urbanistické soutěže.**

Zákon nespécifikuje, pro které plochy a koridory je možné tuto podmínku stanovit, avšak lze dovodit, že to bude pro plochy a koridory pro umístění staveb, jejichž realizace je hrazena z veřejných investic. Podmínka realizace (nikoliv tedy pouhého vypsání) architektonické nebo urbanistické soutěže je v souladu i se zákonem o zadávání veřejných zakázek (viz § 143) a je v souladu též se strategickými dokumenty vlády v oblasti kvality vystavěného prostředí, zejména Politikou architektury a stavební kultury ČR schválenou usnesením vlády ČR č. 22 ze dne 14. ledna 2015. Náklady na realizaci architektonické nebo urbanistické soutěže zajistí na své náklady obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo (a tedy o této podmínce rozhodlo). V rámci dohody s investorem předmětného záměru však může být dohodnut jiný způsob úhrady (např. ze strany investora předmětného záměru).

V procesu pořizování územně plánovacích dokumentací se největší změna týká **procesu pořízení změn**. Všechny změny budou nově **pořizovány postupem, který je obdobou zkráceného procesu pořizování aktualizací a změn územně plánovacích dokumentací**, který zná již stavební zákon z roku 2006, s drobnými odchylkami. První odchylkou je, že základem pro pořízení změny nebude obsah změny, ale zadání změny. Tato úprava byla provedena na základě stanoviska Legislativní rady vlády. Návrh zadání změny nebude naplňovat osnovu zadání pro novou územně plánovací dokumentaci, ale má jednoduše a přehledně vyjadřovat, co má být předmětem řešení změny. Rozsah však bude v zásadě totožný s rozsahem a požadavky kladenými na obsah změny podle stavebního zákona z roku 2006. Návrh zadání změny však musí být takového rozsahu, aby orgán ochrany přírody a příslušný úřad mohly uplatnit stanoviska. Tento princip však není novinkou. Je uplatňován již v současné době. Tato stanoviska nově nejsou povinnou součástí podnětu, a to z toho důvodu, že proces pořízení je shodný pro všechny změny, avšak lze důvodně předpokládat, že bude-li žadatel chtít, aby byla změna pořízena co nejrychleji, stanoviska podle § 109 odst. 3 si opatří sám. Návrh zadání změny stejně jako návrh obsahu změny se s ostatními dotčenými orgány ani s veřejností neprojednává a rovnou předkládá zastupitelstvu.

Je potom na zastupitelstvu (které jedná v samostatné působnosti), aby rozhodlo bezodkladně o pořízení takovéto změny. Současně může zastupitelstvo rozhodnout, že společné jednání a veřejné projednání budou sloučena (viz § 111 odst. 4), tj. bude se konat pouze veřejné projednání, které musí splnit i požadavky kladené na společné jednání (obdoba současných zkrácených postupů). Přesto je třeba upozornit, že principem v novém stavebním zákoně je, že se návrh územně plánovací dokumentace mezi společným jednáním a veřejným projednáním neupravuje ani v případě pořízení zcela nové územně plánovací dokumentace a obě jednání tak mohou být konána ve stejný den, pouze odděleně (např. dopoledne a odpoledne). Zákon tedy obsahuje zkrácený postup pořízení změny územně plánovací dokumentace, avšak proto, že se tento postup bude aplikovat v každém případě, není účelné, aby byl nazýván jako zkrácený postup pořízení změny.

Úprav doznala také **přechodná ustanovení**. Mimo úpravu přechodných ustanovení k politice územního rozvoje a územnímu rozvojovému plánu je z nich nejpodstatnější zřejmě to, které se týká pořizování změn územně plánovací dokumentace pořízené ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Ty zůstávají v platnosti až do roku 2028 a poža-

davky na jejich změny budou shodné s požadavky na změny ostatních územně plánovacích dokumentací. Jedinou výjimkou budou ty změny, o nichž bude rozhodnuto do doby nabytí účinnosti nového stavebního zákona (tj. do 30. 6. 2023) a současně v té době již bude rozhodnuto o pořízení nového územního plánu. Takové změny se dokončí podle dosavadních právních předpisů a nepoužije se na ně ani požadavek na jednotný standard územně plánovací dokumentace podle § 20a stavebního zákona z roku 2006.

Další postup přípravy novely stavebního zákona předpokládá její odeslání na úřad vlády v termínu do 15. července 2022 a následné projednání v komisích a na plénu Legislativní rady vlády. Na základě dosavadních termínů se tak jeví pravděpodobné, že vláda by se k projednání návrhu mohla dostat nejdříve na přelomu září a října letošního roku.

Tradičně (netradiční) kulatý stůl ombudsmana na aktuální témata z oblasti stavebního práva

Jana Vašíková, Jitka Večeřová, Marie Poláčková, Pavel Půček, Stanislava Neubauerová

Dne 26. dubna 2022 JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv, uspořádal se zástupci odborné veřejnosti z řad Ministerstva pro místní rozvoj, krajských stavebních úřadů, magistrátů hlavního města Prahy, statutárního města Brna a také České společnosti pro stavební právo tradiční kulatý stůl v netradičním hávu.

Zatímco v minulých letech ochránce představoval a diskutoval se zúčastněnými zájmové kauzy, které řešil, letos požádal účastníky o náměty a konkrétní případy, které aktuálně řeší ve své praxi. Sešel se hojný počet velmi zajímavých témat a účastníci kulatého stolu měli možnost je prodiskutovat s kolegy napříč regiony i s ombudsmanem.

A jaká zajímavá témata byla předmětem kulatého stolu?

Udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu

První příspěvek byl zaměřen na aplikaci povolení výjimek z obecných požadavků na výstavbu ve smyslu § 169 stavebního zákona,¹⁾ které v činnosti stavebních úřadů vyvolávají řadu otázek. Příkladem může být povolení výjimek z požadavků vzájemných odstupů staveb dle ustanovení § 25 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.²⁾

Úvodem je vhodné zmínit, že o povolení výjimky rozhoduje správní orgán ve standardním správním řízení, přičemž stavební zákon neobsahuje speciální procesní úpravu daného řízení. Stavební úřad tudíž postupuje podle obecných pravidel správního řádu.³⁾ K otázce smyslu (účelu) povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu je možné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 1/2020-33. V něm jmenovaný soud konstatoval, že povolení výjimky z požadavků na výstavbu není automatické. Správní orgán (stavební úřad) by měl vždy poměřovat zájem žadatele na povolení výjimky na straně jedné, a zájem na ochraně práv osob zúčastněných na řízení na straně druhé. Ačkoliv rozhodnutí o výjimce není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, povolení výjimky je v řadě případů stěžejní pro akceptaci konkrétního záměru v území.

1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

2) Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

3) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Jelikož je řízení o výjimce výlučně řízením zahajovaným na žádost, kterou zpravidla podává stavebník, účastníci diskutovali nad obsahovými náležitostmi žádosti. Živá diskuse se rozproudila nad otázkou, do jaké míry má žadatel v žádosti konkretizovat výjimku (uvádět konkrétní odstupovou vzdálenost). Zazněl názor, že lze připustit k projednání žádost, která nebude obsahovat konkrétní vzdálenost s tím, že výrok rozhodnutí o výjimce bude „výjimka pro konkrétní stavbu se povoluje“. Konkrétní odstupová vzdálenost by pak byla řešena až ve vlastním řízení o umístění záměru (např. v územním rozhodnutí o umístění stavby, územním souhlasu). Tento názor ovšem zúčastnění včetně ochránce shledali jako nesprávný, neboť koliduje se zákonnými požadavky na individualizaci předmětu řízení, a především s požadavky na určitost, jednoznačnost a srozumitelnost výroku rozhodnutí o povolení takové výjimky.⁴⁾ Zúčastnění z téhož důvodu nepřijali názor, že by výjimka mohla být konkretizována rozmezím, např. povoluje se výjimka stavby garáže od společných hranic pozemků ve vzdálenosti v rozmezí od 1 m do 1,5 m. Jako zajímavou hodnotili diskutující myšlenku stanovení výjimky jako „nejzazší meze“, tj. stanovení minimálního odstupu.

Drtivá většina diskutujících odmítla názor, že pokud je výjimka konkrétní, pak je nadbytečné znovu se zabývat otázkou umístění záměru ve vztahu ke společným hraničním sousedních pozemků a staveb na nich v řízení ve věci samé. Připomněli, že účelem řízení o žádosti o povolení výjimky z odstupových vzdáleností je posouzení „pouze“ odstupů od sousedních nemovitostí, avšak účel, rozsah a především dopad rozhodnutí či opatření o umístění záměru v území je mnohem významnější.

K otázce určitosti žádosti a určitosti výroku rozhodnutí o výjimce se diskutující shodli, že **udělená výjimka musí být konkrétní a současně musí být zřejmé, pro jakou stavbu, resp. (druh) stavby byla výjimka udělena. Odmítli možnost udělit neurčitou výjimku pro neurčitou stavbu.**

Při stanovení okruhu účastníků řízení o žádosti o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu panovala shoda na aplikaci obecné právní úpravy ustanovení § 27 správního řádu. V první řadě je na stavebním úřadu, který vede řízení o žádosti, aby individualizoval okruh účastníků řízení. Okruh účastníků řízení by měl vycházet především z předmětu řízení, tj. z jakého konkrétního ustanovení technických požadavků, v jakém rozsahu a pro jaký druh stavby se výjimka požaduje. Účastníci diskuse uvedli, že pokud je požádáno o povolení výjimky z odstupových vzdáleností, pak vždy přiznávají vlastníkům sousedních nemovitostí a staveb na nich postavení účastníků řízení. Avšak nelze dát rovnítko a vymezovat okruh účastníků řízení o výjimce shodně jako v řízení ve věci samé např. jako v územním řízení o umístění stavby, pro kterou byla výjimka požadována. Důvodem je nejen odlišná právní úprava (okruh účastníků územního řízení o umístění stavby je specifikován odlišně od obecné právní úpravy správního řádu),⁵⁾ ale především kritérií, podle kterých stavební úřad posuzuje umístění záměru v území.⁶⁾

4) Ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu.

5) Ustanovení § 85 stavebního zákona.

6) Ustanovení § 90 stavebního zákona.

Účastníci kulatého stolu dále debatovali o tom, že není možné dát jednotnou odpověď na otázku, který subjekt, resp. které subjekty jsou dotčenými orgány, se kterými je třeba nalézt dohodu nebo souhlas s povolením výjimky z obecných požadavků na výstavbu. Je nezbytné každý případ posuzovat individuálně, přičemž je třeba přihlédnout k tomu, kterých veřejných zájmů se požadovaná výjimka může dotknout, např. veřejných zájmů na ochraně přírody a krajiny, památkové péče i pozemních komunikací.

Další zákonnou kumulativní podmínkou pro povolení výjimky z požadavků na výstavbu je, že jejím povolením musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.⁷⁾ Pokud jde o vzájemné odstupy staveb dle § 25 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, pak jejich účel (smysl) je třeba hledat v odst. 1 citovaného ustanovení. Jde o ustanovení, ze kterého nelze povolit výjimku. Jinými slovy, požadavky daného ustanovení musí být splněny vždy, pokud mají být povoleny vzájemné odstupy staveb včetně povolování výjimek. Je na místě dodat, že ustanovení § 25 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území stanoví minimální hodnoty odstupových vzdáleností.

Stavební úřad by měl vyhovět žádosti a povolit výjimku z odstupových vzdáleností jen za předpokladu, že povolením výjimky budou nadále splněny požadavky obsažené v § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Tyto požadavky odráží nejen ochranu zájmů čistě veřejnoprávního charakteru, jako jsou požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, ale také požadavky, do kterých se promítají aspekty sousedských práv v podobě požadavku na zachování kvality prostředí. Jak interpretovat pojem „kvalita prostředí“, který je v praxi znám pod dřívějším pojmem „pohoda bydlení“, se zabýval v jednom ze svých posledních rozhodnutí také Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 As 224/2018-56 konstatoval, že pod tímto pojmem je třeba rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů.

Ustanovení § 21 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území bylo dalším konkrétním ustanovením, o kterém účastníci kulatého stolu diskutovali. Poukazovali na konkrétní případy, kdy se investoři snažili obcházet pravidlo „o umístování jedné stavby pro bydlení na jednom pozemku“. Zmínili např. případy investorů, kteří zamýšlí fakticky provést další stavbu rodinného domu na pozemku, kde již jeden rodinný dům stojí. Zamýšlený nový rodinný dům spojí s tím stávajícím tzv. spojovacím krčkem, a v žádosti o povolení záměru potom označí takovou stavbu jakou pouhou přístavbu. Stavební úřady se setkávají i s případy, kdy stavebník žádá o povolení jednoho rodinného domu se třemi bytovými jednotkami, avšak fakticky se jedná o tři rodinné domy umístěné vedle sebe, se společnou dělicí zdí, samostatnými vstupy, přípojkami atd. Zazněl názor, že smyslem daného ustanovení nebylo tzv. „zaplevelovat“ pozemek dalšími stavbami. Stavební úřad při posuzování umístění dalších staveb na pozemku se stavbou pro bydlení by měl vždy vzít v potaz, zda požadované funkce není možné uspokojit ve stavbě pro bydlení.

7) Ustanovení § 169 odst. 2 stavebního zákona.

Zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv poukázali na to, že při **posuzování dalších staveb na pozemcích pro bydlení je podstatná materiální stránka záměru, nikoliv formální označení záměru v žádosti o jeho povolení a v projektové dokumentaci**. Stavebník by měl v žádosti a projektové dokumentaci uvést, jaký má být budoucí účel stavby, kterou zamýšlí na pozemku se stavbou pro bydlení realizovat. Pokud stavební úřad dospěje k závěru, že je rozpor mezi skutečným účelem a deklarovaným účelem záměru, měl by stavebníka vyzvat k doplnění žádosti. Pokud tak stavebník neučiní, je dán důvod žádost zamítnout. Stěžejním nástrojem regulace výstavby by měla být kvalitní územně plánovací dokumentace, která by stanovila pravidla zastavování pozemků staveb pro bydlení.⁸⁾

Změna zákona o požární ochraně

V dalším příspěvku byla představena problematika související se změnou zákona o požární ochraně.⁹⁾ Novela zákona o požární ochraně, provedená zákonem č. 415/2021 Sb., účinná od 1. 12. 2021 výrazně omezila okruh záměrů, ke kterým hasičský záchranný sbor kraje (dále také „HZS“) jako dotčený orgán státní správy na úseku požární ochrany vydává závazné stanovisko.

Dle § 39 aktuálního znění zákona se totiž stavby z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva člení na čtyři kategorie (0, I, II, III). Kritéria a charakteristiku staveb pro jejich zařazení do kategorie stanoví prováděcí vyhláška č. 460/2021 Sb.¹⁰⁾ Ta do kategorie 0 zahrnuje např. takové stavby jako zeď, oplocení či sportovní a dětské hřiště, umístěné mimo budovu. Má se jednat o stavby, na které nebudou kladeny zvláštní požadavky z hlediska požární bezpečnosti ani ochrany obyvatelstva. Do kategorie potom spadají blíže specifikované budovy včetně budov určených k bydlení (tedy i bytové domy)¹¹⁾ nebo např. stavby silničního a železničního tunelu o délce nejvýše 100 m. Dle důvodové zprávy k diskutované novele se má jednat o jednodušší stavby, které představují z hlediska požární bezpečnosti a ochrany

8) HANÁK, Marek. Několik poznámek k článku Ing. arch. Heleny Jakubcové – Nový urbanistický styl „Dům za domem“. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, č. 6/2010.

9) Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

10) Vyhláška č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva, ve znění pozdějších předpisů.

11) Viz především § 7 odst. 1 vyhlášky č. 460/2021 Sb.: Stavbou kategorie I se pro účely této vyhlášky rozumí budova

a) o výšce stavby do 9 m,

b) určená pro nejvýše 100 osob, není-li určena výhradně k bydlení,

c) se zastavěnou plochou nepřesahující

1. 200 m², (...)

4. 800 m², jedná-li se o stavbu určenou výhradně k bydlení, nebo

5. 1 000 m², jedná-li se o stavbu s první třídou využití, která má jedno nadzemní podlaží se světlou výškou do 12 m a není podsklepená,

d) s nejvýše jedním podzemním podlažím, a

e) s první až třetí třídou využití nebo se čtvrtou třídou využití, která má nejvýše dvě nadzemní podlaží a je určena pro ubytování nejvýše 20 osob.

obyvatelstva nízké riziko. U těchto staveb mají být uplatňovány minimální požadavky na jejich zabezpečení. Do kategorie III vyhláška zařazuje takové stavby, jako budovy určené pro více než 1 000 osob, budovy určené pro ubytování více než 100 osob, stavby tunelu metra a stanic metra a další. Kategorie II tvoří tzv. zbytkovou kategorii.

Dle § 40 zákona o požární ochraně se **státní požární dozor** v rozsahu podle § 31 odst. 1 písm. b) a c) – posouzení podkladů pro umístění a povolení stavby, posouzení dokumentace ke změně v užívání stavby, ověření dodržení podmínek požární bezpečnosti staveb – nevykonává u **staveb kategorie 0 a I**. Znamená to tedy, že pro stavby spadající do kategorie 0 a I nebude HZS vydávat závazné stanovisko. Pro stavby **kategorie I, II a III** se zpracovává **požárně bezpečnostní řešení**. V požárně bezpečnostním řešení jeho zpracovatel (autorizovaná osoba) prokazuje shodu navrhovaného záměru stavby s technickými podmínkami požární ochrany pro navrhování staveb.¹²⁾

Na kulatém stole byl vznesen dotaz, jak má odvolací orgán procesně postupovat za situace, kdy je předmětem odvolacího řízení stavba, ke které HZS jako dotčený orgán vydal před 1. 12. 2021 závazné stanovisko, účastník řízení v odvolání dané závazné stanovisko napadá, avšak po 1. 12. 2021 stavba přestala být předmětem státního požárního dozoru (stavba kategorie 0 a I). Zúčastnění se shodli, že v daném případě již nelze uplatit § 149 odst. 7 správního řádu, neboť záměr již závazné stanovisko HZS nevyžaduje (závazné stanovisko se stalo bezpředmětným). Námitky účastníka řízení ve vztahu k požárně bezpečnostnímu řešení tak musí posoudit stavební úřad.¹³⁾ Může se však jednat o velmi specifické odborné otázky, které sám stavební úřad není schopen vyhodnotit.

V rámci kulatého stolu zazněly názory, že stavební úřad (včetně odvolacího orgánu) může při řešení odborných otázek požádat o expertní součinnost ve smyslu § 174 stavebního zákona, případně obecně o **součinnost** dle § 8 správního řádu. Nabízí se rovněž možnost ustanovení znalce, pokud odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu (§ 56 správního řádu). V případě hasičského záchranného sboru kraje však zřejmě nebude možné využít expertní součinnost, neboť § 174 odst. 1 stavebního zákona zmiňuje pouze autorizované inspektory, znalce a specializovaná odborná pracoviště. Nabízí se proto spíše využití zmíněného § 8 správního řádu, který zakotvuje obecný princip součinnosti mezi správními orgány.

Z diskuse vyplynulo, že některým krajským úřadům poskytuje HZS součinnost na vyžádání, některým však HZS odmítá součinnost poskytnout s tím, že k tomu nemá kompetence.

Dále se diskutovalo o **odpovědnosti projektanta** dle § 159 stavebního zákona, neboť právě projektant odpovídá za správnost jím zpracované dokumentace pro vydání územ-

12) Dle vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů.

13) Viz i § 3 správního řádu, dle něhož je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

ního rozhodnutí, zejména za respektování požadavků z hlediska ochrany veřejných zájmů a za jejich koordinaci, stejně tak jako za bezpečnost stavby provedené podle jím zpracované projektové dokumentace. Dle § 159 odst. 3 stavebního zákona, není-li projektant způsobilý některou část projektové dokumentace zpracovat sám, je povinen k jejímu zpracování přizvat osobu s oprávněním pro příslušný obor nebo specializaci, která odpovídá za jí zpracovaný návrh. Odpovědnost projektanta za projektovou dokumentaci stavby jako celku tím není dotčena.

I stavby kategorie I, u kterých hasičský záchranný sbor kraje nevykonává státní požární dozor, vyžadují zpracování požárně bezpečnostního řešení jako součásti dokumentace staveb.¹⁴⁾ Odpovědnost za požární bezpečnost tak bude mít (i) v případě staveb kategorie I primárně projektant a případně autorizovaná osoba, kterou projektant přizve ke zpracování požárně bezpečnostního řešení.

Zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv shrnuli, že z diskuse jasně vyplynulo, že i u staveb, u nichž nově hasičský záchranný sbor kraje nevykonává státní požární dozor, může nastat situace, kdy stavební úřad bude potřebovat posouzení správnosti navrženého požárně bezpečnostního řešení odborníkem. Zvláště u stavebních úprav bytových domů musí být požární bezpečnost prioritou. Zanedbání požární prevence a neposouzení projektu odborným dotčeným orgánem by totiž mohlo mít katastrofální následky.

Ochránce proto v návaznosti na tato zjištění vyvolá projednání otázky poskytování součinnosti hasičských záchranných sborů krajů stavebním úřadům s generálním ředitelem Hasičského záchranného sboru České republiky. V návaznosti na toto jednání zváží i možnost iniciovat změnu zákona o požární ochraně a prováděcí vyhlášky tak, aby některé záměry znovu podléhaly státnímu požárnímu dozoru.

Stavby postavené před rokem 1976 a řízení o odstranění stavby

Dalším tématem kulatého stolu byla otázka staveb realizovaných před 1. 10. 1976, tj. před účinností starého stavebního zákona.¹⁵⁾ Účastníci kulatého stolu debatovali o tom, jaké má stavební úřad možnosti při hodnocení, zda taková stavba je stavbou nepovolenou („černou“), o níž je třeba vést řízení o odstranění stavby. Řešili otázku nedochované dokumentace, dokumentace dochované pouze zčásti či otázku nesouladu stavby s dochovanou dokumentací ve vztahu k možným nedochovaným povolením ke změnám dokončené stavby.

V této souvislosti byl zmíněn rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2022, č. j. 4 As 9/2019-76. V něm se soud zabýval otázkami možnosti pasportizace změn¹⁶⁾ dokončené stavby rodinného domu, které byly provedeny ve 40. letech minulého století.

14) K tomu viz blíže vyhláška č. 499/2006 Sb. o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

15) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

16) Ustanovení § 125 stavebního zákona.

Vyplývá z něj, že stavební úřad nemůže přistoupit k ověření dokumentace skutečného provedení stavby, resp. části stavby, pokud nemá podklady svědčící o tom, že předmětná část byla v minulosti povolena. Debatující se shodli, že **ani u historických staveb nelze automaticky odmítnout možnost vedení řízení o odstranění stavby**. Dokazování nicméně bude pro stavební úřad značně složité. Při posuzování otázky, zda je možné přistoupit k pasportizaci stavby, je třeba vždy zohlednit právní úpravu jejího vzniku. I ve vztahu k následným změnám (dokončené) stavby musí stavební úřad posoudit, zda vyžadovaly povolení (či jiné opatření) stavebního úřadu podle právní úpravy účinné v době, kdy byly realizovány.

Účastníci kulatého stolu dále debatovali o tom, že v období od „první republiky“ do zhruba 40. let se stavělo přesně podle schválené dokumentace. V následném období však stavebníci prováděli stavby s často i velkými odchylkami od schválené dokumentace (zejména zemědělské stavby), avšak stavební úřady takové odchylky přehlížely. I z toho důvodu musí stavební úřad při posuzování „historických“ staveb postupovat obezřetně. Pokud by skutečný stav stavby úplně neodpovídal parametrům uvedeným v povolení, ale účel užívání stavby by zůstal stejný, nelze vyloučit, aby taková stavba byla posouzena jako v minulosti povolená. Každý případ je ovšem třeba posuzovat individuálně, přičemž v rámci dokazování je **vhodné přihlídnout k leteckým snímkům řešeného území, ze kterých je zřetelný vývoj změny v území v čase včetně zastavěnosti**.

Obstrukční jednání „černého“ stavebníka

Stavební úřady se napříč celou republikou potýkají s praxí „černých“ stavebníků, kteří opakovaně podávají žádosti o dodatečné povolení stavby s cílem zdržovat vlastní projednání nepovoleného záměru. Nejčastějším důvodem, proč se k tomu uchylují, je vyčkávání na schválení a vydání změny územně plánovací dokumentace, se kterou by byl nepovolený záměr v souladu.

Účastníci kulatého stolu debatovali o tom, že k **otázce obstrukčního jednání existuje bohatá judikatura správních soudů**. Zmíněny byly např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34 nebo ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 365/2019-36, ze kterých vyplývá, že opakované podávání žádostí o dodatečné povolení není důvodem pro přerušení řízení. Takový postup by dle Nejvyššího správního soudu mohl vést k tomu, že by o věci nemohlo být nikdy rozhodnuto. Smyslem řízení o dodatečném povolení stavby není vytvořit neukázněnému stavebníkovi prostor tak, aby mohl vyčkávat na pro něj nejvýhodnější skutkový stav (např. změnu územně plánovací dokumentace) a dodatečné povolení. Zmíněn byl také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. 4 As 262/2018-66, ve kterém soud přijal závěr, že projednávání změny nebo nové územně plánovací dokumentace není předběžnou otázkou odůvodňující přerušování řízení o dodatečném povolení stavby. Výjimkou z daného pravidla mohou být zcela mimořádné situace, kdy změna či nová územně plánovací dokumentace, se kterou by byl nepovolený záměr v souladu, je těsně před schválením (její schválení se předpokládá v řádu týdnů).

Najít hranici, kdy jde o obstrukční jednání „černého“ stavebníka a kdy nikoliv, je v praxi poměrně složité. **Vodítkem by mohlo být faktické jednání a úmysl, který „černý“ stavebník sleduje.**¹⁷⁾

Obstarání závazného stanoviska orgánu územního plánování k žádosti o dodatečné povolení stavby

Krátký příspěvek byl věnován také otázce, kdo, zda stavebník, nebo stavební úřad, má obstarat závazné stanovisko orgánu územního plánování k žádosti o dodatečné povolení stavby, jestliže je stavební úřad zároveň orgánem územního plánování příslušným k vydání závazného stanoviska.

Podle § 96b odst. 2 stavebního zákona za situace, kdy je stavební úřad zároveň orgánem územního plánování příslušným k vydání závazného stanoviska, obstarává závazné stanovisko orgánu územního plánování stavební úřad, není-li toto závazné stanovisko součástí koordinovaného závazného stanoviska.

Podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona lze stavbu dodatečně povolit, jestliže stavebník nebo její vlastník prokáže, že dodatečně povolovaná stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území.

Účastníci kulatého stolu se shodli, že v případě řízení o dodatečném povolení stavby bude přednostně aplikován § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona a obstarání závazného stanoviska orgánu územního plánování i za situace uvedené v § 96b odst. 2 stavebního zákona je tak povinností stavebníka (vlastníka) podávajícího žádost o dodatečné povolení stavby.

Obživlé rozhodnutí

Dalším tématem kulatého stolu bylo tzv. obživlé rozhodnutí. Jedná se o situaci, kdy Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti zruší rozsudek krajského soudu, jímž soud vyhověl žalobě a zrušil napadené rozhodnutí správního orgánu a věc vrátil do fáze řízení před správními orgány. Původně krajským soudem zrušené rozhodnutí správního orgánu tzv. „obživne“. V mezidobí přitom mohlo dojít k vydání dalšího rozhodnutí a mohou tak existovat dvě pravomocná rozhodnutí v téže věci. Zvláště složitou se pak jeví situace, kdy budou rozhodnutí protichůdná a kdy již uplynuly lhůty pro uplatnění opravných prostředků.

17) K tomu blíže viz VAŠÍKOVÁ, Jana. Obstrukční jednání stavebníka v řízení o dodatečném povolení stavby a jeho možné důsledky. In: *Stavební právo Bulletin*, č. 3/2018.

Správní orgány nemají podle současné judikatury příliš možností, jak dané situaci přejít. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49 uvedl, že v případě zrušení rozhodnutí krajským soudem, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. soudního řádu správního.¹⁸⁾

Správní orgán by nemusel pokračovat v řízení po zrušujícím rozsudku krajského soudu v případě, kdy by byla podána kasační stížnost a byl jí přiznán odkladný účinek.

Jak však později z judikatury vyplynulo, důvodem k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není sama o sobě hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58).

Situaci, kdy vedle sebe existovala dvě správní rozhodnutí o jediném odvolání žalobkyně proti jedinému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o jediné žádosti žalobkyně, se zabýval druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41. Uvedl, že taková situace byla v minulosti judikaturou Nejvyššího správního soudu opakovaně označena za nežádoucí a instituty příslušných správních procesních předpisů za obtížně řešitelnou, a zaobíral se možnostmi jejího řešení. Dospěl k závěru, že „*Jsou-li v téže věci vydána dvě správní rozhodnutí v důsledku kasace pravomocného zrušujícího rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem, může správní orgán zrušit později vydané správní rozhodnutí v přezkumném řízení pro rozpor s právním principem non bis in idem, popřípadě s § 48 odst. 2 správního řádu. V takovém případě není vázán skutkovým a právním stavem, který tady byl v době vydání nového správního rozhodnutí (§ 96 odst. 2 správního řádu). Ze stejných důvodů může později vydané správní rozhodnutí zrušit také soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; zásada přezkumu podle skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního) ani pravidlo, podle něhož se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního), se neuplatní.*“ Druhý senát zdůraznil, že zvolené řešení odpovídá specifikům dané konkrétní věci a že „*je třeba v každém konkrétním případě nalézt nejlépe schůdnou cestu k jejímu vyřešení, a to za užití institutů, které správní řád a soudní řád správní nabízejí.*“

Jak vyplynulo z následné diskuse, stavební úřady se s problémem obzvlášťého rozhodnutí nesetkávají často. Ani ochránce se v minulosti tímto fenoménem nezabýval. Nicméně s ohledem na mnohdy velmi obtížně řešitelné situace, kdy vedle sebe existují pravomocná rozhodnutí, přičemž nelze vyloučit i jejich možnou protichůdnost, zváží ochránce ingerenci v dané věci s cílem otevřít diskusi nad danou problematikou a případně se i zasadit o změnu právní úpravy, aby nabízela řešení popsané situace.

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

Dokládání smluv s vlastníky infrastruktury

V souvislosti s otázkou odkladného účinku žalob debatovali účastníci kulatého stolu i o otázce **vzájemně souvisejících rozhodnutí a o problematice dokládání smluv s příslušnými vlastníky (ne)veřejné dopravní a technické infrastruktury.**

Byl představen konkrétní případ, který lze shrnout následovně. Prvním rozhodnutím vydal vodoprávní úřad povolení k vypouštění čistěných odpadních vod z areálové čistírny odpadních vod (dále jen „areálová ČOV“) do vodního toku, a současně společné povolení pro areálovou ČOV. Druhým rozhodnutím vydal obecný stavební úřad společné povolení pro soubor staveb v daném průmyslovém areálu s tím, že soubor staveb má být napojený na areálovou ČOV. Obě rozhodnutí byla napadena odvoláním. Ve věci povolení areálové ČOV odvolací orgán odvolání zamítl. Rozhodnutí o odvolání bylo napadené žalobou, které krajský soud nepřiznal odkladný účinek.

V průběhu odvolacího řízení ve věci společného povolení souboru staveb v areálu Krajský soud v Praze zrušil povolení areálové ČOV a věc vrátil k dalšímu řízení.¹⁹⁾ Proti tomuto rozsudku podal stavebník kasační stížnost. Zároveň požádal o přiznání odkladného účinku. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek vůči napadenému rozsudku přiznal.²⁰⁾

Za této situace odvolací orgán řešil, jak se vůči povolení areálové ČOV „vymezit“, resp. zda v takovém případě postačí doložení stanoviska vlastníků technické infrastruktury dle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona, nebo zda je třeba doložit smlouvu s vlastníky technické infrastruktury dle § 94l odst. 2 písm. d) stavebního zákona.²¹⁾ Účastníci kulatého stolu se shodli na tom, že v daném případě je stěžejní přiznání odkladného účinku kasač-

19) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2021, č. j. 51 A 11/2020-142. V daném rozsudku se soud podrobně zabýval mimo jiné otázkou koncentrace řízení a povahou stanoviska správce povodí.

20) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2021, č. j. 4 As 393/2021-51.

Nejvyšší správní soud v dané věci dovodil, že stavebníkovi hrozí v případě nucené odstávky areálové ČOV významná újma, neboť náhlá změna napojení rozsáhlého průmyslového areálu na čistírnu odpadních vod si vyžádá vysoké náklady, včetně nákladů na zakonzervování ČOV po dobu, kdy tato čistírna nebude mít platná povolení, a nákladů na převedení odpadních vod zpět na obecní ČOV. Dále soud dovodil, že nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti může způsobit újmu i na samotném veřejném zájmu na ochranu vod. Odvádění odpadních vod z areálu do vodního toku prostřednictvím areálové ČOV je totiž z hlediska požadavků na ochranu vod šetrnější než jejich odvádění prostřednictvím kapacitně nevyhovující a zastaralé obecní ČOV. Částečné odbřemenění této čistírny na úkor modernější areálové ČOV je obecně prospěšné a kvalita technologie u areálové ČOV je řádově vyšší než u obecní ČOV.

21) Ust. § 94l odst. 2 stavebního zákona: K žádosti o vydání společného povolení stavebník připojí (...) c) stanoviska vlastníků veřejné dopravní nebo technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, d) smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní nebo technické infrastruktury.

ní stížnosti. Tím byly pozastaveny účinky rozhodnutí krajského soudu, a to až do doby, než Nejvyšší správní soud rozhodne o samotné kasační stížnosti. Do té doby proto lze na povolení areálové ČOV hledět jako na platné a pravomocné a areálovou ČOV tedy považovat za povolenou. Doložení smlouvy s vlastníky technické infrastruktury stavebníkem však představuje větší právní jistotu i pro stavebníka.

Z odborné literatury vyplývá především požadavek na **koordinaci výstavby v území**. Pokud si záměr vyžádá vybudování nové veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, nebo úpravu stávající, měl by stavební úřad rozhodnout o umístění záměru „teprve poté, kdy je rozhodnuto o umístění příslušné dopravní a technické infrastruktury. Jedině tak bude zajištěna optimální koordinace výstavby v území.“²²⁾

Pro zajímavost lze k danému tématu upozornit na nedávný rozsudek Krajského soudu v Praze, ve kterém soud vyslovil závěr, že **nesouhlasné stanovisko vlastníka veřejné dopravní infrastruktury** k možnosti a způsobu napojení stavby (rodinného domu) dle § 94l odst. 2 písm. c) stavebního zákona **nebrání vydání společného povolení**, je-li prokázáno jinak (zde např. smlouvou, v níž se tato osoba zavázala pro stavebníka zajistit povolení předčasného užívání pozemní komunikace, a místním šetřením), že stavba má či bude mít zajištěnu dopravní obslužnost. Stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury totiž nejsou pro stavební úřad závazná a nejsou jediným možným prostředkem, jak stavební úřad zjišťuje možnosti a způsoby napojení stavby na infrastrukturu.²³⁾

Diskutovaná judikatura správních soudů

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 26/2021-50

V daném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval postavením společenství vlastníků jednotek jako účastníka společného územního a stavebního řízení. Dovořil, že společenství je účastníkem daného řízení podle § 94k, písm. e) stavebního zákona, je-li předmětem řízení záměr na sousedním pozemku či stavbě, kterým mohou být přímo dotčeny společné části nemovitosti spravované společenstvím, typicky prachem, hlukem či vibracemi.

K rozsudku, na rozdíl od ombudsmana, měli zástupci přítomných úřadů výhrady, avšak jasně deklarovaly, že ve své správní praxi právní názor v něm obsažený respektují.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2020, sp. zn. 62 A 116/2019-148

Bohatá diskuse proběhla i nad rozsudkem Krajského soudu v Brně, který dospěl k závěru, že v rámci povolení demolice domu v řadové zástavbě (tj. povolení odstranění stavby v režimu § 128 stavebního zákona) měl stavební úřad nařídit vlastníkovvi zajistit zateplení

22) PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Leges, 2020, ISBN 978-80-7502-400-8, s. 409.

23) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 54 A 34/2020-44.

štitové zdi sousedního domu, kterou zbouráním obnaží, potažmo snad i zabezpečit sousední stavbu proti pronikání vlhkosti do zdiva provedením hydroizolace. Soud k tomu uvedl, že má-li odstranění stavby způsobit, že sousední nemovitosti nebudou splňovat technické požadavky na stavbu (podle vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby), je stavební úřad oprávněn v povolení odstranění stavby stanovit žadateli takové podmínky, aby k tomu nedošlo a stávající vlastnosti sousedních staveb nebyly dotčeny.

Zásadním argumentem proti aplikaci takového postupu bylo ze strany účastníků kulatého stolu namítáno, že tím fakticky dochází k zhodnocení cizí nemovitosti, které je provedeno na „příkaz stavebního úřadu“. Zazněly názory, zda takový postup stavebního úřadu není překročením jeho pravomocí. Jejich rámec je dán ustanovením § 132 odst. 2 stavebního zákona, který vymezuje nástroje, které je stavební úřad oprávněn aplikovat ve veřejném zájmu (např. nařizovat nezbytné úpravy na stavbě, ukládat opatření na sousedním pozemku nebo stavbě).

Krajský soud v Brně správně ve svém rozsudku detekoval pro posuzovanou kauzu důležité ustanovení § 130 odst. 1 stavebního zákona. Podle něj mimo jiné platí, že stavební úřad v povolení odstranění stavby stanoví podmínky vyplývající z technických požadavků na stavby, podmínky pro archivování dokumentace, popřípadě požadavky k úpravě pozemku po odstranění stavby. Může též uložit vlastníku stavby povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby. Při aplikaci tohoto ustanovení soud uvedl, že „*mezi technické požadavky na stavby jistě patří i její „stabilita“ (§ 8 odst. 1 písm. a/ vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby /dále jen „vyhláška o technických požadavcích na stavby“/), k čemuž stavební úřad stanovil ... podmínku č. 7 v rozhodnutí o povolení odstranění stavby. Z ničeho však není zřejmé..., proč zákonné zmocnění ke stanovení podmínek vyplývajících z technických požadavků na stavby omezil toliko právě na požadavek na zajištění stability sousední stavby.*“

Zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv upozornili, že aplikace § 130 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k otázce stanovení podmínek vyplývajících z technických požadavků na stavby musí být prováděna v souladu s právním řádem a zejména komplexně. Omezení aplikace těchto podmínek je totiž minimálně zřejmé ze samotné vyhlášky o technických požadavcích na stavby, která musí být hodnocena v celém svém rozsahu a v souladu se svým zaměřením. Požadavky technického charakteru, které musí stavební úřad při povolení odstranění stavby zabezpečit (kam mimo jiné patří i nezbytnost zabezpečení stability okolních staveb) jsou vtěleny zejména do ustanovení § 17 citované vyhlášky. Soudem citované ustanovení § 8 odst. 1 písm. a/ vyhlášky se aplikuje při navrhování a provádění staveb nových. V rámci ustanovení § 17 vyhlášky, které se vztahuje k technickým požadavkům pro odstraňování staveb, pak musí stavební úřad zabezpečit též podmínky další (např. neobtěžování okolí hlukem či prachem, zajištění řádného odstraňování demoličního odpadu).

Diskutující zmínili, že s odkazem na přechodné ustanovení § 56 vyhlášky, pokud stavba byla projektována a zhotovena za doby, kdy právní předpisy nestanovily další technické požadavky, není právně obhajitelné vyžadovat, aby je splňovaly tyto stavby i dnes. Ve vztahu k posuzované kauze mj. i na onu sousední nemovitost, u níž soud při aplikaci dovodil nutnost dodržení tepelně izolačních vlastností dle současných technických požadavků. Tomu ostatně odpovídá i aplikace shodného principu u kolaudačního procesu, kdy platí (§ 119 odst. 3 stavebního zákona), že dojde-li během provádění stavby ke změně českých technických norem nebo jiných technických předpisů, podle nichž byla zpracována dokumentace nebo projektová dokumentace, posuzuje se stavba podle technických norem nebo jiných technických předpisů, které platily v době, kdy byla dokumentace nebo projektová dokumentace zpracována. Není tak dle obecného výkladového pravidla přijatelné, aby stavební úřad, který není oprávněn požadovat uvedení prováděné, resp. kolaudované stavby do souladu s nově stanovenými technickými požadavky, při odstraňování stavby stanovil podmínky (navíc u sousední dokončené stavby, u níž žádná stavební činnost neprobíhá), které budou tyto nové technické požadavky zohledňovat. Za velmi diskutabilní lze označit též bod 23 citovaného rozsudku Krajského soudu v Brně, kde bez bližšího zdůvodnění soud pouze konstatuje, že jím vyslovené závěry jsou aplikovatelné též vůči otázce nutnosti zhotovení hydroizolace sousední štítové zdi.

Zástupci Kanceláře ombudsmana upozornili, že je nepochybně zákonnou povinností stavebního úřadu dbát a přijímat opatření ve veřejném zájmu v souladu s právem, avšak současně je třeba zohlednit zájmy a práva účastníků řízení. Zde mimo jiné i povinnost stavebního úřadu vydat ve prospěch vlastníka sousední nemovitosti opatření na sousedním pozemku, bude-li ho pro svoji činnost potřebovat.

Účastníci kulatého stolu se proto shodli, že předmětný rozsudek je nutné podrobit hluboké kritické analýze a při své aplikační praxi vycházet ze zákonné právní úpravy a konkrétních okolností jednotlivých posuzovaných případů. Zda je vyslovený názor soudu plně v souladu s právním řádem, jest otázkou, kterou může posoudit ještě Nejvyšší správní soud, ovšem až v jiné (obdobné) kauze. Zmíněný rozsudek Krajského soudu v Brně totiž nebyl kasační stížností napaden.

Závěr

Všichni zúčastnění velmi pozitivně hodnotili možnost osobně se setkat. Ocenili, že sami se stali tvůrci obsahové náplně kulatého stolu a mohli tak se zástupci veřejného ochránce práv a se svými kolegy napříč celou republikou prodiskutovat zajímavé, leč právně složité právní otázky, před kterými aktuálně stojí.

Jen otevřená diskuse o právních otázkách, které v praxi vzbuzují pochybnosti, je podle veřejného ochránce práv cestou zkvalitnění právního prostředí. Uvedené platí beze zbytku pro oblast stavebního práva, které je jednou z právně nesložitějších oblastí veřejného práva.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2022, sp. zn. 23 Cdo 2696/2020 (smlouva o dílo, protokolární předání díla)

Poskytl-li zhotovitel objednateli plnění na základě platné smlouvy o dílo, nepřichází v úvahu posouzení věci (zaplacení provedených prací) z titulu bezdůvodného obohacení.

Sjednají-li si smluvní strany způsob a postup pro předání díla, má to ten důsledek, že k provedení předmětného díla může dojít pouze způsobem a postupem dohodnutým účastníky ve smlouvě, nikoli postupem a způsobem jiným, tedy ani fakticky.

Je-li ve smlouvě specifikován způsob předání díla tak, že jde o protokolární předání, nelze při absenci předávacího protokolu považovat dílo za předané a převzaté pouze na základě dalších okolností případu.

Okresní soud Praha-východ rozsudkem ze dne 14. 6. 2019, č. j. 34 C 338/2017-62, zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala po žalované zaplacení částky 203 371 Kč se specifikovaným úrokem z prodlení (výrok pod bodem I), a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok pod bodem II).

Krajský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok pod bodem I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok pod bodem II).

Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění učiněných soudem prvního stupně, podle nichž byla mezi účastnicemi dne 14. 7. 2015 uzavřena smlouva, kterou se žalobkyně zavázala provést pro žalovanou montáž dlažeb v prodejně kuchyní na adrese XY, za dohodnutou cenu 273 421 Kč do 31. 7. 2015. V této smlouvě bylo sjednáno (čl. 10.1), že

- zhotovitel je povinen písemně oznámit nejpozději tři dny předem, kdy bude dílo připraveno k předání, a objednatel je povinen nejpozději do tří dnů od termínu stanoveného zhotovitelem, avšak bez zbytečných odkladů, zahájit přejímací řízení a řádně v něm pokračovat,
- je zhotovitel povinen připravit a doložit u přejímacího řízení všechny předepsané doklady podle stavebního zákona s tím, že zejména budou předloženy doklady o uložení odpadu, stavební deník a projektová dokumentace se zakresleným skutečným stavem a
- bez těchto dokladů nelze považovat dílo za dokončené a schopné předání (čl. 10.2).

Účastníci se rovněž dohodli (čl. 10.3 smlouvy), že o průběhu přejímacího řízení pořídí zhotovitel protokol o předání a převzetí díla, ve kterém se mimo jiné uvede i soupis vad, pokud je dílo obsahuje, s termínem jejich odstranění. Pokud objednatel odmítne dílo převzít, je povinen uvést do zápisu svoje důvody.

Odvolací soud považoval shodně se soudem prvního stupně za prokázanou skutečnost, že nedošlo k účastníky smluvně sjednanému způsobu předání a převzetí díla. Konstatoval, že v řízení nebylo ani tvrzeno, že by žalovaná odmítla podepsat předávací protokol. Naopak z výpovědi svědka D. O. (stavbyvedoucí žalobkyně) vyplynulo, že oficiální předání díla neproběhlo. Nepodepsaný zápis o předání a převzetí díla, obsahující údaj, že stavební práce byly provedeny k 31. 7. 2015, hodnotily oba soudy tak, že je v rozporu s žalovanou nepodepsanými zápisy ve stavebním deníku, podle nichž ještě dne 3. 8. 2015 pokračovala pokládka a spárování dlažby, přičemž tyto práce byly dokončeny dne 4. 8. 2015. Dne 5. 8. 2015 byl zhotovitelem prováděn úklid pracoviště.

Odvolací soud pak v této souvislosti odkázal na jednotnou judikaturu Nejvyššího soudu k otázce možnosti faktického předání díla, pokud je sjednán způsob a postup předání díla (např. rozsudky ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. 32 Cdo 2592/2008, ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 32 Cdo 5187/2007, nebo ze dne 16. 9. 2009 sp. zn. 23 Cdo 2427/2009), v níž Nejvyšší soud učinil závěr, že pokud nebyl účastníky sjednaný postup předání a převzetí díla dodržen, nelze dílo považovat za předané. Na tomto závěru o nemožnosti faktického předání díla nemůže nic změnit ani e-mailová komunikace mezi účastnicemi a ani obsah faktury vystavené žalobkyní. Požadavek žalované na 10% slevu, ani sdělení, co je fakturováno, sjednaný postup předání díla podle závěru soudů nenahrazují. Odvolací soud proto uzavřel, že pokud nelze dílo považovat za předané, nárok na zaplacení ceny díla nevznikl, žaloba tak byla podána minimálně předčasně. Ve zbytku pak odkázal na odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně.

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně (dále též „dovolatelka“) dovolání, přičemž splnění předpokladů jeho přípustnosti podle § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), spatřuje předně v tom, že napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky, která je dovolacím soudem rozhodována rozdílně. Dovolatelka současně dodává, že dovolacím soudem vyřešená právní otázka by měla být dovolacím soudem posouzena jinak, některé otázky pak považuje za v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nevyřešené.

Konkrétně dovolatelka předestírá otázku možného posouzení věci z titulu bezdůvodného obohacení, nedojde-li k naplnění předpokladů pro vznik práva zhotovitele na zaplacení ceny díla. V této souvislosti namítá, že zatímco v rozsudku ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 32 Cdo 5187/2007, Nejvyšší soud dospěl k závěru, že nedošlo-li k naplnění předpokladů pro vznik práva žalobce (zhotovitele) na doplatek ceny díla, přičemž v řízení bylo zjištěno, že žalobce pro žalovanou nějaké práce na díle vykonal, nezbude, než jeho žalobní nárok posoudit podle ustanovení o bezdůvodném obohacení. V rozsudku ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 23 Cdo 2427/2009, pak dospěl k závěru, že při nedodržení sjednaného postupu při předání a převzetí díla nemůže přicházet v úvahu posouzení věci z titulu bezdůvodného

obohacení. Podle názoru žalobkyně, bylo-li ve zde projednávané věci zjištěno (a nebylo o tom mezi účastníky ani sporu), že žalobkyně pro žalovanou nějaké práce na díle vykonala, měl odvolací soud její žalobní nárok posoudit v rozsahu požadované částky podle ustanovení o bezdůvodném obohacení.

Dovolatelka dále předkládá otázku, která by podle jejího názoru měla být dovolacím soudem posouzena jinak. S poukazem na judikaturu Nejvyššího soudu vztahující se k pře-
dešlé právní úpravě v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále též jen „obch. zák.“), se vymezuje proti závěru, že nebyl-li účastníky sjednaný postup předání a převzetí díla dodržen, nelze dílo považovat za předané a zhotoviteli tudíž právo na zaplacení ceny díla nevznikne. Dovolatelka se domnívá, že v poměrech současné právní úpravy není takto rigidní řešení uvedené právní otázky namístě. V dané souvislosti připomíná, že žalovaná předmětné dílo již řadu let užívá, má dílo plně ve své dispozici, z čehož je zřejmé, že dílo žalovaná fakticky převzala. Žalobkyně, jako zhotovitel, tak nepochybně umožnila žalované nakládat s dílem v místě plnění.

Podle žalobkyně se odvolací soud po právní stránce nesprávně vypořádal též s odvolací námitkou žalobkyně, že za doklad o předání dokončeného díla lze považovat fakturu č. 004815 vystavenou žalobkyní dne 31. 7. 2015, z jejíhož textu jednoznačně vyplývá, že práce na položení dlažby byly dokončeny, a to nejen s ohledem na její obsah (text), ale i na podpisy obou stran na ní.

Žalobkyně poukazuje též na akceptaci návrhu žalované na vyřízení reklamace formou slevy z ceny díla ve výši 10 % dobropisem ze strany žalobkyně, čímž podle žalobkyně došlo mezi stranami k dohodě, která byla ze strany žalobkyně splněna vystavením dobropisu č. 006715 ze dne 10. 9. 2015. Žalobkyně v souladu s ustanovením § 1740 odst. 1 o. z. nabídku žalované ze dne 25. 8. 2015 svým přípisem ze dne 10. 9. 2015 přijala a současně navrhanou slevu z ceny díla žalované dobropisovala.

Dovolatelka navrhl, aby Nejvyšší soud zrušil rozsudek odvolacího soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

K dovolání žalobkyně se žalovaná podle obsahu spisu nevyjádřila.

Nejvyšší soud zkoumal, zda dovolání obsahuje zákonné obligatorní náležitosti a zda je přípustné.

Podle ustanovení § 236 odst. 1 o. s. ř. dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští.

Podle ustanovení § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v roz-

hodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. lze rozhodnutí odvolacího soudu přezkoumat jen z důvodu vymezeného v dovolání.

Vzhledem k tomu, že dovolací soud není vázán formálním vymezením předpokladů přípustnosti dovolání (k tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2394/2013, uveřejněné pod číslem 4/2014 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, a též např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 30 Cdo 159/2014), nýbrž hodnotí, zda je z dovolání vůbec patrno, o kterou otázku hmotného nebo procesního práva jde, Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání žalobkyně je podle § 237 o. s. ř. přípustné pro řešení otázky, zda je namíste posuzovat uplatněný nárok žalobkyně (zhotovitele) z titulu bezdůvodného obohacení, nedošlo-li k naplnění předpokladů pro vznik práva na zaplacení ceny díla. Jedná se o otázku, která dosud nebyla v poměrech nové právní úpravy, tj. za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále též jen „o. z.“), dovolacím soudem vyřešena.

Podle § 2586 odst. 1 o. z. se smlouvou o dílo zhotovitel zavazuje provést na svůj náklad a nebezpečí pro objednatel dílo a objednatel se zavazuje dílo převzít a zaplatit cenu.

Podle § 2991 o. z. kdo se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohatí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil (odst. 1). Bezdůvodně se obohatí zvláště ten, kdo získá majetkový prospěch plněním bez právního důvodu, plněním z právního důvodu, který odpadl, protiprávním užitím cizí hodnoty nebo tím, že za něho bylo plněno, co měl po právu plnit sám (odst. 2).

Podle § 2992 o. z. byl-li splněn dluh, a to i předčasně, nebylo-li uplatněno právo, ač uplatněno být mohlo, nebo učinila-li jedna osoba něco ve svém vylučném a osobním zájmu či na vlastní nebezpečí, nevzniká povinnost obohacení vydat; to platí i v případě, že jedna osoba obohatí druhou s úmyslem ji obdarovat nebo obohatit bez úmyslu právně se vázat.

I v kontextu zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, je s ohledem na podobnost obou úprav použitelná (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 1836/2017) rozhodovací praxe dovolacího soudu vztahující se k § 451 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále též jen „obč. zák.“), která chápe bezdůvodné obohacení jako (mimosmluvní) závazek, jehož obsahem je povinnost toho, kdo se obohatil (obohacený), vydat to, oč se obohatil, a tomu korespondující právo toho, na jehož úkor k obohacení došlo (ochuzený), požadovat vydání předmětu bezdůvodného obohacení (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 2726/2015).

Přitom na rozdíl od právní úpravy bezdůvodného obohacení v zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku, kde byl výčet skutkových podstat bezdůvodného obohacení zásadně považován za taxativní (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 5. 2020, sp. zn. 23 Cdo 82/2019, jenž byl uveřejněn pod číslem 108/2020 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011, usnesení Nejvyššího

soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1019/2010, a judikaturu tam citovanou; jako výjimku srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 1876/2009), obsahuje aktuálně účinná právní úprava bezdůvodného obohacení výčet otevřeně demonstrativní [srov. PETROV, J. Komentář k § 2991. In: HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, marg. č. 112; jakož i rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3090/2018, ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. 28 Cdo 3310/2018, a ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4184/2018].

Judikatura vztahující se k zákonu č. 40/1964 Sb., občanskému zákoníku, ustáleně dovozovala, že platná smlouva vylučuje nároky z bezdůvodného obohacení (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 3. 9. 2013, sp. zn. 28 Cdo 1267/2013, a ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 26 Cdo 3927/2008, jakož i dovolatelkou citovaný rozsudek ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 23 Cdo 2427/2009). Závazek ze smlouvy je obvyklým právním důvodem plnění, přičemž pokud smlouva platí a závazek z ní není zrušen, pak plnění v souladu s ní je plněním z právního důvodu: ten, kdo plnil, může požadovat po druhé straně smluvní úplatu (jsou-li proto splněny podmínky) a nároky z bezdůvodného obohacení mu nevznikají (srov. PETROV, J., op. cit., marg. č. 13). Pojem spravedlivý důvod obsažený v ustanovení § 2991 o. z., přitom neslouží ke zúžení pojmu právní důvod. Nepřipadá v úvahu situace, kdy by tu byl bezvadný právní důvod, a přesto by vznikl nárok z bezdůvodného obohacení, neboť tento právní důvod nebyl shledán dostatečně spravedlivým. Uvedené vyplývá již z toho, že § 2992 o. z. výslovně stanoví, že byl-li splněn dluh, bezdůvodné obohacení nevzniká (PETROV, J., op. cit., marg. č. 2, srov. též shora citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 5. 2020, sp. zn. 23 Cdo 82/2019).

I v režimu právní úpravy v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku, je tak třeba vycházet z pravidla, že platná smlouva mezi účastníky vylučuje nároky z bezdůvodného obohacení. V posuzované věci přitom žalobkyně poskytla plnění na základě platné a existující smlouvy o dílo, nepřichází tak v úvahu posouzení věci z titulu bezdůvodného obohacení. Námitky dovolatelky tedy v tomto ohledu nejsou opodstatněné a dovolání není důvodné.

Přípustnost dovolání Nejvyšší soud neshledal pro řešení dovolatelkou vymezené otázky, zda pokud „nebyl účastníky sjednaný postup předání a převzetí díla dodržen, je správný závěr, že dílo nelze považovat za předané a žalobci právo na zaplacení ceny díla nevznikne“. Dovolatelka má za to, že tato otázka, kterou odvolací soud s poukazem na judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudky ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. 32 Cdo 2592/2008, ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 32 Cdo 5187/2007 nebo ze dne 16. 9. 2009 sp. zn. 23 Cdo 2427/2009) považoval za otázku v rozhodovací praxi dovolacího soudu za vyřešenou, by měla být dovolacím soudem posouzena jinak.

Odvolací soud tuto otázku posoudil v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu.

Podle § 2604 o. z. dílo je provedeno, je-li dílo dokončeno a předáno.

Podle § 2610 odst. 1 o. z. právo na zaplacení ceny díla vzniká provedením díla.

V rozsudku ze dne 25. 11. 2020, sp. zn. 32 Cdo 3345/2018, jenž byl uveřejněn pod číslem 61/2021 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, Nejvyšší soud dovodil, že dosavadní judikatura řešící otázku důsledků nedodržení sjednaného způsobu předání díla se prosadí i v právních poměrech řídicích se zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem. Nejvyšší soud v uvedeném rozhodnutí uvedl, že nadále je tedy použitelná judikatura dovozuující, že sjednají-li si smluvní strany způsob a postup pro předání díla, má to ten důsledek, že k provedení předmětného díla může dojít pouze způsobem a postupem dohodnutým účastníky ve smlouvě, nikoli postupem a způsobem jiným, tedy ani fakticky (srov. např. závěry rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. 32 Cdo 2592/2008, nebo ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 32 Cdo 5187/2007). „Je-li ve smlouvě specifikován způsob předání díla tak, že jde o protokolární předání, nelze při absenci předávacího protokolu považovat dílo za předané a převzaté pouze na základě dalších okolností případu (srov. například rozsudky ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 23 Cdo 4092/2007, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. 23 Odo 1724/2006, a ze dne 19. 3. 2013, sp. zn. 32 Cdo 358/2012, a rozsudek ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 23 Cdo 799/2009).“

Nejvyšší soud se tedy v uvedeném rozsudku přihlásil ke své dosavadní judikatuře v poměrech zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, a neshledává důvody pro změnu svého právního názoru.

Namítá-li dovolatelka, že odvolací soud se nesprávně vypořádal s její námitkou, že za doklad o předání dokončeného díla lze považovat fakturu č. 004815 vystavenou žalobkyní, nevymezila v souvislosti s touto námitkou žádnou z přípustností dovolání zakotvené v ustanovení § 237 o. s. ř.

Totéž se týká její námitky o uzavření dohody o řešení celé záležitosti formou slevy z ceny díla ve výši 10 %.

Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. lze rozhodnutí odvolacího soudu přezkoumat jen z důvodu vymezeného v dovolání. Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédně též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Uvedené vady z obsahu rozhodnutí odvolacího soudu nevyplývají a dovolatelka ani takové vady nenamítá.

Vzhledem k tomu, že v rozsahu, ve kterém je dovolání žalobkyně přípustné, je rozsudek odvolacího soudu z hlediska uplatněných dovolacích důvodů správný, Nejvyšší soud dovolání žalobkyně podle § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl.

O náhradě nákladů dovolacího řízení bylo rozhodnuto podle § 243b, § 151 odst. 1 a § 142 odst. 1 o. s. ř., když úspěšně žalované podle obsahu spisu žádné náklady v dovolacím řízení nevznikly.

Zápis z 82. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 5. 4. 2022

Zasedání zahájil JUDr. Emil Flegel, přivítal přítomné a přednesl návrh programu. Informoval o plánovaném výjezdním zasedání ve Vilanci u Jihlavy dne 6. 5. 2022.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/18 ze dne 22. 3. 2022 – ústavní stížnost proti § 1 odst. 1, § 2f, § 4a a přílohy zákona č. 416/2009 Sb.

Ústavní stížnost směřovala především proti institutu mezitímního rozhodnutí v § 4a liniového zákona. Ústavní soud se zabýval ústavností tohoto institutu s ohledem na uplatněné námitky – oddělení výroků o vyvlastnění a výroku o náhradě, personální zabezpečení soudů, upuštění od dvojinstančnosti vyvlastňovacího řízení. Ústavní soud vyložil, že vyvlastňované osoby mají v právním řádu zakotvenou možnost, jak se proti vydanému rozhodnutí bránit soudně, dvojinstančnost správního řízení není povinná a nevyplývá z žádných ústavních dokumentů.

Pokud se jedná o napadení § 2f – výzkumy a měření a vstupy na pozemek – ÚS shledal, že se jedná o institut, který nepřiměřeně neomezuje vlastnické právo, navíc i zde jsou zcela jasně upravena pravidla a vlastníkově je vždy poskytnuta náhrada škody, pokud nějaká škoda nastane.

Ústavní stížností byla napadena i příloha k liniovému zákonu – vyjmenované stavby – není zde na místě příměr se zákonem o vnitrozemské plavbě, anebo se vzletovou dráhou. V zákoně se nikde výslovně uvedeným stavbám nepřiznává veřejný zájem, ten musí být jako u každé jiné stavby zkoumán ve vyvlastňovacím řízení.

Ústavní soud shrnul, že napadená ustanovení liniového zákona nejsou protiústavní a ústavní stížnost tedy musela být zamítnuta.

Ústavní konformita vyvlastnění nemovité věci na základě vydání mezitímního rozhodnutí podle § 4a liniového zákona je zaručena tím, že vyvlastňovaný má podle § 4a odst. 3 liniového zákona zaručen (srov. též čl. 4 Ústavy České republiky a čl. 36 odst. 2 Listiny zá-

kladních práv a svobod) přístup k soudu na základě správní žaloby, popř. i opravného prostředku proti rozhodnutí o této žalobě podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, s možností přiznání odkladného účinku těchto prostředků soudní ochrany podle § 4a odst. 4 liniového zákona.

Proto ani oddělení výroku o odnětí či omezení vlastnického práva a výroku o výši náhrady při rozhodování podle § 4a liniového zákona není neústavní za podmínky, že je naplněna zásada legality vyvlastnění (zákonný základ) a jsou splněny další (svojí povahou) hmotněprávní požadavky na vyvlastnění jakými jsou veřejný zájem, náhrada, subsidiarita a proporcionalita, a to, že je vyvlastňovanému zajištěno řádné přezkumné řízení včetně odpovídajících procesních záruk podle Listiny základních práv a svobod.

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1587/20 ze dne 12. 1. 2022 – k hrubé nedbalosti při koupi nemovitosti bez přístupové cesty

Nabytí nemovité věci bez spojení s veřejnou cestou nelze v České republice považovat za projev hrubé nedbalosti ve vztahu k § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku.

Ústavní soud si je vědom, že ustanovení § 1032 odst. 1 občanského zákoníku se od úpravy obsažené v zákoně č. 40/1964 Sb. (předchozí občanský zákoník) odlišuje, a to zejména tím, že v § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku je výslovně zakotvena povinnost soudu zamítnout žalobu na povolení nezbytné cesty pro úmyslně či hrubě nedbalé jednání žadatele, jímž si žadatel způsobil nedostatek přístupu. Vzhledem k tomu nelze při posuzování důsledků úmyslného či hrubě nedbalého jednání žadatele bez dalšího vycházet z dosavadní judikatury k § 151o odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb.

Obecné soudy při snaze o nalezení spravedlivé rovnováhy vycházely z příliš extenzivního výkladu ustanovení § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku. Podle Ústavního soudu je třeba rozlišovat mezi dvěma skupinami případů. Na straně jedné stojí případy, v nichž vlastník nemovitosti úmyslně či hrubě nedbale zapříčiní situaci, v níž nebude mít ke své nemovitosti přístup. Typickými příklady mohou být prodej, zastavení či přehrazení cesty, na straně druhé však stojí případy, v nichž je absence přístupu objektivní skutečností a nabyvatel nemovitosti do ní toliko vstoupí. Zatímco v prvním případě je zásadně na místě k aplikaci ustanovení § 1032 odst. 1 písm. b) občanského zákoníku přistoupit, u druhé skupiny případů naopak zásadně takový přístup nebude souladný s ústavními garancemi práva vlastnit majetek. Aktuální judikatura obecných soudů (založená zejména na rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1499/2015) však i případy, v nichž se nabyvatel pouze před prodejem nepokusil vyjednat si přístup k nemovitosti s vlastníkem sousedního pozemku, zásadně označuje chování nabyvatelů jako hrubě nedbalé.

K tomu Ústavní soud konstatuje, že nabytí nemovité věci bez spojení s veřejnou cestou nelze v České republice s ohledem na historický vývoj právní úpravy pozemkového vlastnictví považovat za projev hrubé nedbalosti. V tuzemských podmínkách jsou totiž v důsledku tohoto vývoje stavby stojící na cizím pozemku (nezřídka s nedostatečným pří-

stupem) velmi častým jevem. Za situace, kdy stát po desítky let toleroval vznik takových majetkových poměrů, se jeví nespravedlivé, jestliže nyní neproporcionálně odpírá vlastníkům nemovitostí s nedostatečným přístupem ochranu vlastnického práva prostřednictvím zřízení věcného břemene nezbytné cesty.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2636/2021 ze dne 19. 1. 2022 – vyplácení náhrad podle § 102 stavebního zákona, když je pozemek v územní rezervě

Při posouzení nároku na náhradu za omezení vlastnického práva k pozemku jeho zahrnutím do územní rezervy vychází judikatura z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17 (viz i navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 1420/20), ve kterém se uvádí: „Za znaky kvalifikovaného omezení vlastnického práva, jež nezbytně vyžaduje poskytnutí náhrady, Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti výslovně označil omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti“. Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení, a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé (...) absence výslovné zákonné úpravy poskytování náhrad za územní rezervu nutně neznamená, že náhrada poskytnuta být nemá. Není totiž vyloučeno, aby byla taková náhrada poskytována na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny.

Obecně formulované omezení spočívající v zákazu změn v území, které by mohly zneemožnit nebo podstatně ztížit stanovené využití území, dostává svůj konkrétní obsah tím, o jaké stanovené využití má jít. Intenzita dopadu takového omezení na vlastníka pozemku může být různá též v závislosti na tom, jak svůj pozemek zamýšlel využívat. Může se stát, že zákaz provádět určité změny vlastníka nijak neomezí, neboť takové změny provádět vůbec nezamýšlel a nadále může svůj pozemek využívat stejně jako před zřízením územní rezervy (tedy například provozovat zemědělskou činnost, popř. jiné činnosti, které nejsou s účelem územní rezervy v rozporu).

Naproti tomu v jiných případech se může stát, že vlastník pozemku zamýšlel provádět určité úpravy (typicky zřizovat stavby), a již pro tyto změny podnikl některé přípravné kroky (například získal územní rozhodnutí o změně využití území, čímž mohlo mj. dojít k vyjmutí jeho pozemku ze zemědělského půdního fondu, rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení apod.), aniž zde ještě bylo opatření obecné povahy, vymezující územní rezervu, popř. dokonce se ani nedalo předpokládat. V takové situaci může územní rezerva představovat podstatný zásah do vlastnického práva. Při tom je třeba přihlížet rovněž k tomu, po jakou dobu již situace (tedy omezení způsobené vymezením územní rezervy) trvá.

Ten, kdo kupuje pozemek již zahrnutý do územní rezervy, musí nutně počítat nejen s tím, že jeho vlastnické právo bude po nějaký čas omezeno, ale i s tím, že stavební záměr, se kterým pozemek kupuje, nemusí být realizován vůbec. Tato okolnost se nutně projeví i v kupní ceně pozemku (nejde-li např. o cenu sjednanou spekulativně); je zjevné, že cena

pozemku umožňujícího bez dalšího jeho zástavbu je vyšší než cena pozemku v územní rezervě s nejistým právním osudem. I k této okolnosti je třeba při zvažování nároku na náhradu za omezení vlastnického práva přihlídnout a v jejím světle hodnotit i samotnou existenci nároku i případnou výši náhrady za omezení vlastnického práva.

Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 285/2021 ze dne 10. 3. 2022 – k doručování odvolateli v případě řízení s velkým počtem účastníků řízení

Šestý senát předložil rozšířenému senátu posouzení otázky, zda doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků lze uplatňovat i na odvolatele, který sice není hlavním účastníkem řízení, ale v řízení je aktivním účastníkem. Doručování veřejnou vyhláškou podle § 144 odst. 6 SŘ není obligatorní.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 48/2020 ze dne 31. 3. 2022 – k postavení spolků v řízení podle stavebního zákona

Pro posouzení této věci je stěžejní taxativní výčet účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018, přičemž již úvodem lze bez jakýchkoliv pochybností konstatovat, že stěžovatel není žádnou z osob tam uvedených (ostatně to ani netvrdí). Nejvyšší správní soud nezastírá, že postavení ekologických spolků se k danému datu z hlediska jejich možné účasti ve stavebních řízeních změnilo, což ostatně nezpochybňoval ani městský soud, který pouze poukázal na možnost veřejnosti účastnit se některých řízení i nadále. Do 31. 12. 2017 se ekologické spolky mohly stát účastníky stavebního řízení mimo jiné i na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody krajiny ve spojení s § 109 písm. g) stavebního zákona. S účinností od 1. 1. 2018 ale zákonodárce novelou č. 225/2017 Sb. tuto možnost spolkům odepřel a stanovil, že zákon o ochraně přírody a krajiny zakládá spolkům účast pouze na řízeních podle tohoto zákona, a nikoli i v jiných správních řízeních jako tomu bylo do té doby [současně došlo ke zrušení § 109 písm. g) stavebního zákona].

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 A 88/2020 ze dne 26. 1. 2022 – k přezkumu závazného stanoviska obce vydaného podle § 188a stavebního zákona

Souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je svou povahou závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

Krajský soud přisvědčil žalobním námitkám, které směřovaly do rozporu závazného stanoviska se zásadami stanovenými v § 2 až 8 správního řádu; tyto základní zásady činnosti správních orgánů je třeba totiž použít a dodržovat v souladu s § 177 odst. 1 správního řádu i při výkonu veřejné správy spočívající právě v postupu, jehož výsledkem je vydání závazného stanoviska podle § 188a odst. 2 stavebního zákona. Byť je takové stanovisko v zásadě politickým rozhodnutím, není možné připustit, aby obec jako dotčený orgán při výkonu své působnosti pominula základní zásady činnosti orgánů veřejné správy, a to i v situaci, kdy se jedná o projevy samosprávné pravomoci obce; jen tak lze totiž předejít

tomu, aby výsledek takové činnosti byl projevem libovůle rozhodujícího orgánu, který by ve svém důsledku mohl vést až k ohrožení či narušení základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod.

V té souvislosti krajský soud opětovně zdůrazňuje, že obec v případě vydávání stanoviska podle § 188a odst. 2 vystupuje jako dotčená osoba, nikoli tedy např. z pohledu vlastníka okolních pozemků.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 135/2021 ze dne 22. 2. 2022 – k příslušnosti k vydání kolaudačního rozhodnutí u dopravní stavby

Zamítnutí žaloby i kasační stížnosti proti kolaudačnímu rozhodnutí na část pražského okruhu, žalobu podávaly okolní obce.

Ustanovení § 119 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění od 1. 1. 2018, je kolizním pravidlem, které pouze určuje stavební úřad příslušný pro kolaudaci v případě, že by byly pro kolaudaci jednoho souboru staveb příslušné různé (speciální) stavební úřady.

Hygienickými limity hluku dle § 30 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, se rozumí imisní hygienické limity, tedy hodnota hladiny hluku v relevantním prostředí, nikoli přímo na zdroji.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 334/2021 ze dne 14. 3. 2022 – k ochraně práv nabytých v dobré víře v přezkumném řízení; stavba nová vs. změna dokončené stavby

Kritérium dobré víry není v zákoně obecně definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu. Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, je chápána jako nezaviněná nevědomost, která chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.

Žalovaný i krajský soud dospěli k závěru, že stěžovatel nenabyl práva v dobré víře, jelikož si musel být vědom nutnosti posoudit záměr z hlediska zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a rozpor záměru se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje, neboť se jedná o novou stavbu, a nikoliv změnu stavby dokončené.

Není pravdou, že o novou stavbu se jedná jen a pouze tehdy, pokud stavebník odstraní původní stavbu zcela. Odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní, jak tomu bylo v nyní projednávaném případě, totiž nelze hodnotit „pouze“ jako stavební úpravu, nýbrž rovněž již jako provedení stavby nové.

Byla podána informace k rozhodnutí MMR o systémové podjatosti v důsledku tzv. kontribucí.

Jako riziko systémové podjatosti je vnímáno uzavření memoranda o spolupráci stavebníka a samosprávy, podrženo ještě darem velké hodnoty pro samosprávný celek.

Účastníci zasedání byli informováni o společném dopise hejtmanů a zástupců samospráv, ve kterém apelují na MMR za zachování stávajících stavebních úřadů.

Novým předsedou Nejvyššího správního soudu se stal JUDr. PhDr. Karel Šimka, Ph.D., LL.M.

Přítomní členové z MŽP a MMR informovali o přípravě novely nového stavebního zákona:

- jednotné environmentální povolení,
- novela institucionálního pojetí,
- dílčí změny procesního i hmotného práva,
- změna konstrukce přechodných ustanovení,
- kritéria pro to, který úřad zůstane stavebním úřadem,
- sněmovní tisk č. 137 – posunutí dílčí účinnosti pro rozhodování o vybraných stavbách od 1. 7. 2023, pro ostatní stavby od 1. 7. 2024.

JUDr. J. Mareček informoval o 30. výročí založení České společnosti pro stavební právo. Při té příležitosti se na den 20. 10. 2022 chystá odborné setkání. Stejně výročí má i ČKAIT.

Dne 7. 6. 2022 proběhne akreditovaný seminář Společnosti na téma Pražské stavební předpisy. Přednášející: Ing. Renáta Pintová Králová, členka představenstva České společnosti pro stavební právo, spoluautorka Pražských stavebních předpisů.

Dále bylo diskutováno následující:

- a) domy ve stromech,
- b) prodloužení platnosti stavebního povolení – stavění lhůty platnosti stavebního povolení, k tomu rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem 59 A 66/2021,
- c) okapový žlab – vhodné počasí na kontrolní prohlídku,
- d) jurta jako stavba a její právní kvalifikace.

Zápis z 83. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 6. 5. 2022

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 Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 A 48/2021 ze dne 3. 3. 2022 – závazné stanovisko orgánu ÚP podle § 96b – soulad s cíli a úkoly územního plánování

Orgán územního plánování je oprávněn (a současně povinen) v závazném stanovisku dle § 96b odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, posuzovat přípustnost záměru nejen z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, ale vedle toho rovněž z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování vymezených v § 18 a § 19 citovaného zákona.

Primární je sice posouzení stavebního záměru s obsahem územně plánovací dokumentace, zejména tedy s obsahem platného územního plánu, ale při porovnání jeho obsahu s jednotlivými cíli a úkoly územního plánování vymezenými v §§ 18 a 19 stavebního zákona nelze vyloučit, že přípustnost záměru bude nutné a nezbytné posoudit vedle toho například s ohledem na jeho soulad s charakterem zástavby a stanovit urbanistické, architektonické a estetické požadavky na jeho řešení, které v takové míře podrobnosti územní plán neobsahuje, stejně jako např. stanovit etapizaci výstavby v té které lokalitě, zejména u souborů staveb či požadavky na řešení veřejných prostranství (teleologický výklad).

Rozsudek NSS 2 As 21/2016 ze dne 26. 7. 2016, který se danou problematikou rovněž zabýval, byl vydán za účinnosti jiné právní úpravy (ještě neexistoval § 96b SZ), a proto nelze jeho závěry nyní aplikovat.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 288/2021 ze dne 1. 4. 2022 – výpočet zastavěné plochy pozemku

Pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování je třeba chápat zastavěnou plochu jako plochu pod půdorysem jakékoli stavby ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), bez ohledu na to, jestli má podlaží.

V prvé řadě je třeba zdůraznit, že stavební zákon (z roku 1976 i 2006) používá pojem zastavěná plocha primárně pro vymezení, které stavby podléhají zjednodušeným povolovacím procesům [srov. například § 56 písm. j) či § 32 odst. 2 písm. b) a § 55 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 139b odst. 7 stavebního zákona z roku 1976 a § 79 odst. 2, § 103 písm. e) a § 104

odst. 1 stavebního zákona z roku 2006]. Bez konkrétní opory ve stavebním zákoně či jeho prováděcích předpisech se však tento pojem používá i v oblasti územního plánování, a to jako údaj pro výpočet koeficientu zastavění pozemku, který vyjadřuje maximální procentní podíl zastavěné plochy objektu k celkové ploše pozemku. Koeficient zastavění (zastavěnosti) je hojně užívaným regulativem prostorového využití území. Při posuzování, zda je tento regulativ dodržen, je přitom třeba zjistit celkovou zastavěnou plochu pozemku (která je logicky součtem všech dílčích zastavěných ploch na pozemku, jak ostatně uvádí i § 2 odst. 7 věta první stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. ledna 2013). Z hlediska tohoto smyslu a účelu Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že je irelevantní, zda je určitá plocha pozemku pokrytá (několika) podlažní budovou či jinou stavbou.

Jakákoli stavba (tedy stavební dílo vytvořené ze stavebních materiálů) totiž ovlivňuje odtokové poměry v krajině (po ploše pokryté stavebním materiálem voda rychle stéká namísto toho, aby se vsakovala do půdy, a to bez ohledu na počet vrstev či podlaží stavby), snižuje podíl zeleně i celkovou kvalitu životního prostředí. Jediný rozdíl mezi budovami a stavbami bez podlaží je ve vlivu na krajinný ráz. Tato jediná odlišnost však nepostačuje k tomu, aby se jiné stavby než budovy nezapočítávaly do zastavěné plochy pozemku.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 373/2019 ze dne 17. 3. 2022 – incidenční přezkum územního plánu a zásad územního rozvoje

V režimu incidenčního přezkumu podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. se nelze domáhat zrušení zásad územního rozvoje společně s návrhem na zrušení územního plánu.

Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 A 1/2020 ze dne 31. 1. 2022 – řízení o konkurenčních žádostech o umístění stavby na mezujících pozemcích

Jestliže dva sousedé požádají ve stejné době o umístění stavby na svém pozemku, přičemž jejich záměry jsou vzájemně neslučitelné pro nedodržení odstupů navržených staveb od sebe (§ 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), měl by stavební úřad obě řízení spojit a vést ve věci společně řízení (§ 140 správního řádu). Pokud tak neučiní, může jeho postup přesto obstát, pokud materiálně posoudí oba záměry ve vzájemné souvislosti.

Ve společném řízení by se měl stavební úřad nejprve pokusit o smírné řešení rozporů mezi oběma stavebníky (§ 5 správního řádu). Jestliže stavebníci odmítnou své záměry upravit tak, aby požadavkům právních předpisů vyhověly, v naprosté většině případů by je měl stavební úřad odkázat na řízení o výjimce z těchto požadavků (§ 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) a nebude-li možné výjimku vydat, pak by měl obě žádosti zamítnout. Zcela výjimečně může dát stavební úřad jednomu ze záměrů přednost, pokud takový postup přesvědčivě odůvodní.

Od zákonného požadavku dodržení vzájemných odstupů staveb je třeba odlišovat zákaz nemožnit zástavbu sousedního pozemku (§ 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na

využívání území). Nemožnost zástavby se neposuzuje ve vztahu ke konkrétnímu projektu či záměru souseda, ale výhradně jen ve vztahu k možnosti umístit kdekoliv na sousedním nezastavěném pozemku stavbu určitého typu, pro který je územním plánem určen.

Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 54 A 34/2020 ze dne 31. 1. 2022 – ke stanovisku vlastníka dopravní infrastruktury (komunikace) k možnosti a způsobu napojení

Nesouhlasné stanovisko vlastníka veřejné dopravní infrastruktury k možnosti a způsobu napojení stavby (rodinného domu) dle § 94l odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, nebrání vydání společného povolení, je-li prokázáno jinak (zde např. smlouvou, v níž se tato osoba zavázala pro stavebníka zajistit povolení předčasného užívání pozemní komunikace, a místním šetřením), že stavba má či bude mít zajištěnu dopravní obslužnost.

Není-li stavba realizována na takovém pozemku, není nutný souhlas vlastníka pozemku, na němž se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, pro vydání společného povolení ani na základě § 184a odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 333/2019 ze dne 31. 3. 2022 – k rozsahu námitek ekologického spolku v navazujícím řízení

NSS nevyloučil námitky směřující proti závaznému stanovisku HZS s ohledem na možný vliv požárů na životní prostředí.

Současně je však zapotřebí dodat, že z citované judikatury vyplývá, že pro posouzení přípustnosti námítky uplatněné ekologickým spolkem je rozhodující povaha samotné námítky, tedy zda daná námitka jako taková směřuje k obhajobě zájmu na ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 ZOPK, resp. širšího zájmu na ochraně životního prostředí ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 ve spojení s § 9c zákona č. 100/2001 Sb. K přípustnosti námítky tedy nepostačuje to, že se daného veřejného zájmu týká závazné stanovisko, proti němuž námitka směřuje.

Pokud jde dále o soubor námitek týkající se procesu EIA, skutečnost, že krajský soud nevyhověl návrhu stěžovatele na předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu směrnice EIA se stručným odůvodněním, že k tomu důvody neshledal, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. I kdyby totiž předběžná otázka v řízení před krajským soudem vyvstala, nemá krajský soud, jehož rozhodnutí lze napadnout opravným prostředkem (kasační stížností), s ohledem na čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie povinnost věc Soudnímu dvoru předložit. Krajský soud proto nemohl z tohoto důvodu zatížit své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 262/2020 ze dne 28. 4. 2022 – k námitce podjatosti prvostupňového správního orgánu vznesené až v odvolání

Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, na niž správně odkázal již městský soud, je třeba formulaci „k námitce se nepřihlédne“ vykládat ve spojitosti s dalšími ustanove-

ními správního řádu „tak, že se v případě, kdy není námitka podána bez zbytečného odkladu, o takové námitce nerozhoduje samostatným usnesením“. Účastník, který námitku podjatosti podá ‚opožděně‘, pouze ztrácí procesní ‚privilegium‘ kvalifikovaného rozhodnutí o takové námitce, ale to neznamená, že by se skutečnostmi, které v ní uvede, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat. Je tomu tak proto, že podjatost nastává přímo ze zákona při splnění podmínek stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (rozhodnutí o podjatosti určité úřední osoby má pouze deklaratorní charakter). Dojde-li tedy správní orgán k závěru, že účastník řízení neuplatnil námitku podjatosti ‚bez zbytečného odkladu‘, sdělí mu, že nebude o jeho námitce rozhodovat usnesením, ale bude s ní nakládat jako s neformálním podnětem, na jehož základě tvrzenou podjatost úřední osoby z moci úřední prověří. Pokud na základě takového prověřování tvrzené podjatosti dospěje správní orgán k závěru, že je skutečně dána podjatost některé z úředních osob, bude na místě postupovat podle § 14 odst. 4 uvedeného zákona (tzn. určit jinou úřední osobu). Pokud je taková ‚opožděná‘ námitka vznesena až v odvolání a odvolací správní orgán dospěje k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno podjatou úřední osobou, pak je nutno na takové vydání rozhodnutí nahlížet jako na vadu řízení, která podle § 89 odst. 2 správního řádu zpravidla bude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 3 A 48/2020 ze dne 15. 3. 2022 – k povaze rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení podle stavebního zákona

Soud uvádí, že se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že důvodem prodloužení platnosti územního povolení nemůže být děletrvající vyjednávání žadatele s vlastníky dotčených nemovitostí. Podle soudu jde o zcela legitimní důvod pro prodloužení platnosti územního rozhodnutí, obzvláště jedná-li se o stavební záměr, jehož realizace má zasáhnout do vlastnického práva značného množství dotčených osob (jako je tomu v projednávaném případě), což je u umístování sítí elektronických komunikací očekávatelné.

Soud se rovněž neztotožnil s názorem žalobkyně, že v případě prodloužení územního rozhodnutí se jedná o nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu. Byť se tímto rozhodnutím prodlužuje doba trvání územního rozhodnutí, nejedná se o nové rozhodnutí podle písmene c) tohoto ustanovení. Ust. § 101 správního řádu předpokládá provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí ve věci. V případě prodloužení platnosti územního rozhodnutí podle ust. § 93 odst. 3 stavebního zákona však není vedeno nové řízení a není vydáno nové rozhodnutí v původní věci, neboť v řízení o prodloužení platnosti dochází k posouzení jiných otázek než v původním územním řízení.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 15 A 76/2020 ze dne 17. 3. 2022 – k přístupu ke stavbám podle Pražských stavebních předpisů

Podle soudu skutečnost, zda nezpevněná cesta je či není účelovou komunikací, při posuzování zákonnosti nehraje žádnou roli. Rodinné domy ani pozemky určené k zastavění nemusí dle žádného právního předpisu bezprostředně navazovat na pozemní komunikaci, ale podle § 15 odst. 1 PSP disponovat přístupem z uličního prostranství. Pozemek nemusí nezbytně sousedit s uličním prostranstvím, ale musí z něj být k pozemku zajištěn přístup.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 533/2021 ze dne 21. 4. 2022 – obchvat Přerova; k možnosti ekologických spolků uplatňovat námitky

Správní orgány i správní soudy musí rozlišovat mezi námitkami, které se evidentně ochrany životního prostředí či ochrany přírody a krajiny netýkají (např. námitka zhoršení situace drobných živostníků ve věci NSS 7 As 2/2009) – a námitkami, u nichž nelze jednoznačně vyloučit, že se chráněných zájmů týkají (např. námitky ohledně ochrany před povodněmi ve věci NSS 7 As 2/2009 nebo požární ochrany ve věci NSS 3 As 304/2019). Zároveň ale spolky nemohou napadat závazná stanoviska jen z „preventivních důvodů“ za účelem celkového ověření jejich zákonnosti, ale musí se bránit právě proti nezákonnosti, která představuje hrozbu pro životní prostředí (opět NSS 3 As 304/2019, bod 20). Spojitost mezi jejich námitkami a ochranou životního prostředí musí přitom buď být zjevná, nebo musí vyplývat z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně ji musí spolek prokázat (rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 As 193/2018 102, bod 31).

Byla podána informace o setkání vedení Nejvyššího správního soudu s Ústavněprávním výborem Senátu ČR k tématu přetíženosti NSS.

Dále byly diskutovány probíhající legislativní procesy:

- a) jednotné environmentální stanovisko a chystaná zákonná úprava předložená MŽP,
- b) mezirezortní připomínkové řízení k novele nového stavebního zákona,
- c) návrh zákona o zvláštních postupech v oblasti územního plánování a stavebního řádu v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace (tzv. Lex Ukrajina), problematika nových institutů v povolování staveb – tzv. nezbytná stavba, výjimky, minimální technické požadavky na stavby, osoby stavebníků.

Paní Ing. Ivana Jakoubková informovala o:

- a) postupu při vymáhání regresů,
- b) odpojování od CZT – novela zákona č. 406/2000 Sb.

Paní Ing. Vladimíra Helebrantová podala zprávu o obsahu jednání u kulatého stolu Veřejného ochránce práv a zmínila některá témata, která byly předmětem jednání (udělování výjimky z požadavků na stavby, umístování dalších staveb na pozemcích rodinných domů, požární ochrana). Další podrobnosti budou uvedeny v zápisu, který by měl být z jednání vyhotoven.

Paní Mgr. Jaroslava Milerová vznesla dotaz, zda i v jiných krajích probíhají **kontroly inspektorátů práce týkající se koordinátora bezpečnosti práce při provádění staveb.**

Zápis z 84. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 28. 6. 2022

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 sp. zn. 4 As 482/2019 ze dne 27. 5. 2022 – rozpor mezi textovou a grafickou částí územního plánu

Textová a grafická část územně plánovací dokumentace musí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu pro další rozvoj území a je důvodem pro zrušení územního plánu, jehož se dotýká, nebo jeho části.

K souladu mezi textovou a grafickou částí územního plánu se Nejvyšší správní soud v minulosti již několikrát vyslovil. Především ve svém rozsudku ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, uvedl, že „[t]extová a grafická část územně plánovací dokumentace (příloha č. II vyhlášky č. 135/2001 Sb.) musí být ve vzájemném souladu. Rozpor mezi těmito částmi územně plánovací dokumentace zakládá nejistotu pro další rozvoj území a je důvodem pro zrušení územního plánu, jehož se dotýká, nebo jeho části.“ Tento závěr kasační soud potvrdil například i ve svém dalším rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014-28.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 A 75/2021 ze dne 29. 4. 2022 – nahlížení do spisu a vztah k zákonu č. 106/1999 Sb., ochrana osobních údajů

Podle § 8a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt osobní údaje poskytne pouze v rozsahu přípustném podle právních předpisů upravujících jejich ochranu. Tímto právním předpisem je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) / „GDPR“/.

Přístup judikatury ke vztahu žádosti o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím na straně jedné, a žádosti o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu na straně druhé osvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018-53. Nejvyšší správní soud potvrdil, že § 38 správního řádu je speciálním ustanovením ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím jak pro nahlížení do spisu jeho účastníkem a jeho zástupcem (§ 38 odst. 1 správního řádu), tak pro nahlížení do spisu jakoukoliv jinou osobou (§ 38 odst. 2 správního řádu). Nejvyšší správní soud rozvedl, že: „Pro určení, zda má žádost režim informačního zákona, nehraje žádnou roli, že žadatel nežádá o fyzický přístup do spisu, ale žádá „dálkově“ o kopie celého spisu

*nebo jeho podstatné části (srov. již rozsudek ve věci 2 As 38/2007 nebo 7 As 18/2012). Fyzické nahlížení do spisu je přece naprosto srovnatelné s pořízením kopie spisu či jeho podstatné části. Ostatně jinak by se význam § 38 spr. řádu zcela vyprázdnil. Osoby, které mají zájem o přístup do spisu, by se jednoduše vyhnuly požadavkům § 38 spr. řádu, event. na něj nava-
zujících zvláštních zákonů (jako je § 45 odst. 1 věta druhá zákona o České národní bance), tím, že by formálně označily své podání jako žádost dle informačního zákona. Požadovaly by nikoliv „nahlédnutí“ do spisu, ale jen ‚pořízení kopie‘ celého spisu nebo jeho podstatné části. NSS zdůrazňuje, že žádostí podle informačního zákona naopak bude, požaduje-li ža-
datel jen kopie určitých dokumentů ze spisu (nejčastěji půjde o finální rozhodnutí, může jít ale i o několik málo jiných dokumentů tvořících spis – srov. K tomu např. rozsudek ze dne 1. 4. 2014, č. j. 7 As 64/2013-49).“*

V režimu žádosti o nahlédnutí do spisu dle § 38 správního řádu mají být posuzovány žádosti o poskytnutí kopie celého spisu nebo jeho podstatné části. V režimu žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím mají být posuzovány žádosti o poskytnutí kopií jen několika málo dokumentů z obsahu správního spisu.

Informace (jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu podatelů námitek a identifikace jejich nemovitostí) jsou osobními údaji ve smyslu čl. 4 odst. 1 GDPR a postup při jejich zpracování (v posuzované věci tedy jejich zpřístupnění žadateli o informaci) podléhá pravidlům vymezeným v čl. 4 odst. 2 a čl. 6 GDPR. Jedinými v úvahu přicházejícími zákonnými důvody pro poskytnutí shora označených osobních údajů je buď důvod uvedený v čl. 6 bod a) GDPR (souhlas ze strany fyzické osoby, jejíž osobní údaje by měly být zpřístupněny) nebo v čl. 6 písm. f) GDPR (zpracování – poskytnutí osobních údajů pro účely oprávněných zájmů třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů). Povinný subjekt tyto údaje žalobci musí poskytnout dle citovaného čl. 6 písm. f) GDPR, neboť jejich zpracování (poskytnutí) je nezbytné pro účely oprávněných zájmů třetí strany.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 89/2021 ze dne 22. 6. 2022 – platnost územního rozhodnutí, kdy je realizovaná pouze část stavby

Platnost územního rozhodnutí dle § 93 odst. 4 písm. a) stavebního zákona je zachována, pokud je během doby platnosti podána žádost o stavební povolení. Sporný výklad tohoto ustanovení spočívá v jeho aplikaci na soubor více staveb (stavebních objektů) umístěných jedním územním rozhodnutím a podáním žádosti o stavební povolení ve lhůtě platnosti pouze ve vztahu k části umístovaných staveb a zachování této platnosti ve vztahu ke zbývajícím částem umístovaných staveb (stavebních objektů).

Prvoinstanční krajský soud konstatoval, formální platnost územního rozhodnutí byla do té doby toliko uměle prodlužována stavebním povolením pro – z hlediska celé stavby – marginální stavební objekt, který navíc až do podání posuzované žádosti stavebník neměl v reálném (nikoli jen ideovém) úmyslu postavit, neboť ještě opakovaně žádal o prodloužení platnosti

stavebního povolení, z čehož je zřejmé, že ani se stavbou stavebního objektu stále nezačal. Krajský soud konstatoval, že nelze připustit konzervaci vztahů v území, která se v nyní posuzovaném případě k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí limitně blíží 10 letům, aniž by stavebník vůbec projevil svůj reálný úmysl započít se stavbou alespoň marginálního stavebního objektu, díky němuž znemožňuje potenciálním účastníkům řízení o ostatních stavebních objektech se neustálé prolongaci konzervace vztahů v území bránit.

Podle NSS se krajský soud nijak nevypořádal s námitkou ustálené správní praxe, dle které pro zachování platnosti územního rozhodnutí postačovalo podání žádosti o stavební povolení i dílčí stavby. Nelze seznat, na základě jakých úvah krajský soud dospěl k závěru, že dosavadní praxi je třeba (v neprospěch „legitimního očekávání“) změnit.

Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že každá stavba je jedinečná, tj. neexistují dvě stejné stavby, tudíž každá věc je zpravidla odlišná. Pokud však Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 As 112/2016 posuzoval vztah mezi výrobní halou na straně jedné a dešťovou kanalizací na straně druhé a konstatoval, že zahájením stavby (resp. stavebního řízení) dešťové kanalizace je udržena platnost územního rozhodnutí pro výrobní halu, pak situace v posuzovaném případě není zásadně odlišná, když již z logiky věci stavba podchodu pro pěší předchází vlastní realizaci komunikace; není ani jasné, jak prvoinstanční soud dospěl k názoru, že se jedná „o marginální objekt“. NSS se tak jasně k posuzovanému právnímu problému nevyjádřil.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 126/2020 ze dne 11. 5. 2022 – souhlas SVJ podle § 184a SZ, pokud je SVJ žadatelem

Jádrem sporu v posuzované věci jsou otázky, zda mělo společenství vlastníků jako žadatel o stavební povolení doložit ke stavbě ve společných částech bytového domu souhlas (doklad o právu), v jaké formě měl tento souhlas (doklad o právu) případně být vyjádřen a v jakém rozsahu mají stavební úřady přezkoumávat jeho zákonnost (platnost).

Právní úpravu účinnou po 1. 1. 2018 je třeba vykládat ve shodě s dosavadním judikaturním přístupem tak, že souhlas vlastníka pozemku nebo stavby dle § 184a stavebního zákona sám o sobě nemá soukromoprávní účinky v tom smyslu, že by zakládal oprávněnost stavby. V územním a stavebním řízení se v těchto případech rozhoduje o stavebním záměru nezávisle na tom, zda žadatel je z hlediska soukromého práva oprávněn příslušný záměr realizovat. Postačí, že má souhlas vlastníka k příslušné žádosti.

Takto udělený souhlas společenství vlastníků sám o sobě nezakládá oprávněnost stavebního záměru. To ovšem platí obecně pro jakýkoliv souhlas v režimu § 184a stavebního zákona. Bude na stavebníkovi, aby si vedle stavebního povolení opatřil i soukromoprávní titul k provedení stavby, pro což bude zpravidla nutné opatřit si rozhodnutí shromáždění. Podle § 1208 písm. e) bod 2 občanského zákoníku totiž shromáždění rozhoduje „o opravě nebo údržbě společné části anebo stavební úpravě společné části, která nevyžaduje změnu prohlášení [...]“. Doložení tohoto rozhodnutí ovšem ve stavebním řízení požadovat nelze.

Současně ale není ani důvod trvat na tom, aby společenství vlastníků jako žadatel o stavební povolení vyznačilo na situační výkres dokumentace nebo projektové dokumentace souhlas se stavbou. Jelikož o stavební povolení žádá přímo společenství vlastníků, je zřejmé, že je se stavebním záměrem seznámeno a srozuměno, a účel souhlasu dle § 184a je tedy naplněn.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že souhlas společenství vlastníků dle § 184a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 k žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví je udílen osobou oprávněnou jednat za společenství vlastníků. Je-li žadatelem o stavební povolení společenství vlastníků, není třeba, aby podle § 184a odst. 2 stavebního zákona současně vyznačovalo svůj souhlas se stavebním záměrem na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace.

Usnesení Ústavního soudu I. ÚS 514/22 ze dne 24. 5. 2022 – elektronický podpis a jeho různé formy

Byla odmítnuta ústavní stížnost, která směřovala proti postupu NSS, který odmítl kasační stížnost, protože dle jeho názoru byla podána e-mailem, ale nebyl připojen elektronický podpis.

Ústavní soud vyložil, jaký druh elektronického podpisu je možné při kontaktu s veřejnou správou užívat.

Podle § 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů: „K podepisování elektronickým podpisem lze použít pouze uznávaný elektronický podpis, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se činí úkon vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti.“ Podle § 6 odst. 2 téhož zákona: „Uznávaným elektronickým podpisem se rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis.“

S ohledem na uvedené Ústavní soud konstatoval, že stěžovatelka své podání ze dne 29. 9. 2021 adresované krajskému soudu ani jeho následné doplnění ze dne 4. 11. 2021 adresované NSS (viz č. l. 25 spisu sp. zn. 3 As 304/2021) neopatřila uznávaným elektronickým podpisem, ale elektronickým podpisem založeným na komerčním certifikátu, s nímž v případě takového podání zákon nespojuje účinky vlastnoručního podpisu, a tento návrh nebyl do tří dnů doplněn.

Podle webových stránek <https://www.postsignum.cz> je Českou poštou, s. p., provozován kvalifikovaný poskytovatel služeb vytvářejících důvěru s názvem PostSignum, mezi jehož dílčí autority mimo jiné patří (v současnosti platné) **komerční certifikační autority** PostSignum Public CA3, CA4 a CA5 a **kvalifikované certifikační autority** PostSignum Qualified CA3, CA4 a CA5.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 267/2020 ze dne 20. 5. 2022 – odepření poskytnutí kopie dokumentace

Krajský soud zrušil rozhodnutí s tím, že územní řízení bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost územního rozhodnutí. V průběhu územního řízení totiž stavební úřad žalobci odepřel právo na pořízení kopií projektové dokumentace stavby, jež je součástí správního spisu, pouze proto, že žalobce nepředložil souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, čímž nesplnil podmínku danou § 168 odst. 2 stavebního zákona. Stavební úřad (ani následně krajský úřad) tak neposoudil žádost žalobce na pořízení (poskytnutí) kopií projektové dokumentace ve smyslu závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 256/2017-48 ze dne 23. 7. 2019, tj. neposoudil střet mezi právem žalobce na spravedlivý proces či na ochranu jeho hmotných základních práv a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní. Tím dle krajského soudu stavební úřad žalobci znemožnil uplatnění jeho procesního práva.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Správní orgány sice aplikovaly správnou právní normu, avšak nesprávně ji vyložily, čímž zatížily územní řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného územního rozhodnutí. Je bez významu, že v době rozhodování správních orgánů rozsudek NSS 2 As 256/2017, jenž předestřel ústavně konformní výklad § 168 odst. 2 stavebního zákona, neexistoval.

Dále byly diskutovány legislativní novinky:

- a) novela nového stavebního zákona – předložena k podpisu prezidentovi; jejím předmětem je posunutí účinnosti zákona k získání času na projednání věcné novely; bude zde přechodné období, kdy budou účinné dva stavební zákony současně;
- b) příprava prováděcích vyhlášek ke stavebnímu zákonu – jednotný standard ÚPD; novela vyhlášky č. 501/2006 Sb.; novela vyhlášky č. 500/2006 Sb.;
- c) před uveřejněním je i zákon o zvláštních postupech v oblasti územního plánování a stavebního řádu v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

Zápis a usnesení z valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 9. 6. 2022

Jednání se uskutečnilo v budově Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, Václavské nám. 31, Praha 1.

Jednání valné hromady České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) řídila doc. JUDr. Ivana Štenglová.

Úvodem byl schválen navržený program a zvolena návrhová komise ve složení:

JUDr. Vlastislav Zunt, CSc., JUDr. Vladimíra Sedláčková, Ing. Jaroslav Smíšek.

Předseda Společnosti JUDr. Jan Mareček následně seznámil přítomné se *Zprávou o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od valné hromady konané dne 7. října 2021 do valné hromady konané dne 9. června 2022* s obsahem:

1. Stav členské základny
2. Činnost představenstva
3. Odborná činnost
 - 3.1. Legislativní a metodické podklady
 - 3.2. Sekce pro územní rozhodování a stavební řád
 - 3.3. Sekce pro technické předpisy ve výstavbě
 - 3.4. Sekce obchodního práva a veřejného investování
4. Vzdělávací činnost
5. Publikační činnost
6. Mezinárodní spolupráce
7. Spolupráce s nevládními organizacemi
8. Zastoupení v poradních orgánech ministerstev
9. Činnost regionálního útvaru
10. Společenské akce
11. Stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2021–2022

a podal komentář k navrhovaným hlavním programovým úkolům Společnosti pro období 2022–2023.

Zprávu o hospodaření za rok 2021 a Návrh rozpočtu na rok 2022 přednesla tajemnice Společnosti Ing. arch. Hana Bártová. *Kontrolní zprávu* kontrolní komise Společnosti přednesla v zastoupení Mgr. Jiřího Šimečka JUDr. Jaroslava Sechterová. Ze zprávy vyplynulo, že v hospodaření nebyly shledány žádné nedostatky.

V části Diskuse, různé JUDr. Emil Flegel okomentoval činnost sekce pro územní plánování a stavební řád a poděkoval kolegyni Mgr. Jaroslavě Milerové zejména za zajišťování administrativy spojené s činností sekce. JUDr. Vladimíra Sedláčková pak seznámila přítomné se změnami ve vzdělávací činnosti – Společnost získala akreditaci na pořádání akreditovaných seminářů a připravuje rozšířit spolupráci s Nadací ABF při jejich pořádání. JUDr. Jan Mareček poděkoval všem aktivním členům společnosti.

V závěru jednání valné hromady přednesl JUDr. Vlastislav Zunt, CSc. za návrhovou komisí návrh Usnesení valné hromady, který byl jednomyslně přijat všemi přítomnými členy Společnosti.

Zapsala: Ing. arch. Hana Bártová – tajemnice
Ověřil: JUDr. Jan Mareček – předseda společnosti

Přílohy: Usnesení
Prezenční listina

Usnesení valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 9. 6. 2022

1) Valná hromada schvaluje:

- a) Zprávu představenstva České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) o činnosti za období od poslední valné hromady konané 7. října 2021.
- b) Zprávu představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2021.
- c) Zprávu kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2021.
- d) Hlavní programové úkoly pro období 2022–2023.
- e) Rozpočet Společnosti na rok 2022.
- f) Dle čl. 8 odst. 2 stanov Společnosti pro rok 2022 výši zápisného částkami 200 Kč pro fyzické osoby a 1 000 Kč pro právnické osoby a výši členských příspěvků částkami 700 Kč pro fyzické osoby a 5 000 Kč pro právnické osoby.

2) Valná hromada ukládá představenstvu Společnosti

Zajistit plnění programových úkolů schválených podle bodu 1. písm. d)
Usnesení bylo schváleno poměrem hlasů: jednomyslně.

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 2/2022

Ročník: XXVI.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZAKONY ■ 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

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. Ivanka 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: 650 výtisků

Toto číslo vyšlo 10. července 2022

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

KŮHN, 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