

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

3 / 2020

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

Autoři tohoto čísla:

Mgr. **Jan BROŽ**, advokátní kancelář KVB | JUDr. **Libor DVOŘÁK**, Ph.D., ředitel legislativního odboru Ministerstva životního prostředí | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Marek HANÁK**, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. **Jakub HANÁK**, Ph.D., odborný asistent na Katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty MU | JUDr. **Miroslav HEGENBART**, Česká společnost pro stavební právo | Mgr. **Jana MACHAČKOVÁ**, Ministerstvo pro místní rozvoj | Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Krajský úřad Plzeňského kraje | Mgr. **Martina PAVELKOVÁ**, Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Ing. **Václav PECH**, Ministerstvo průmyslu a obchodu | prof. JUDr. Ing. **Josef STAŠA**, CSc., Právnická fakulta UK, člen Legislativní rady vlády ČR | Mgr. **Martin STUDNÍČKA**, Kancelář veřejného ochránce práv | Ing. arch. **Martin TUNKA**, Česká společnost pro stavební právo | Mgr. **Denisa VAŇKOVÁ**, Právnická fakulta MU

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

- Správní žaloba jako možný nástroj nadresortní kontroly ve stavebním právu**, Josef Staša 10
Autor předkládá analýzu možného využití jednoho z nástrojů kontroly veřejného zájmu ve stavebním právu – správní žaloby – v souvislosti s připravovanou rekodifikací veřejného stavebního práva. Ústřední orgán státní správy by byl dle autora oprávněn podávat proti rozhodnutí stavebního úřadu žalobu ve správním soudnictví. Tato systémová pojistka není ve vládním návrhu nového stavebního zákona zohledněna.
- Jednání před zahájením vyvlastňovacího řízení**, Martin Studnička 15
Vyvlastňovacímu řízení, které představuje významný zásah státní moci do vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni, by mělo vždy předcházet jednání směřující k dohodě a kompromisu zúčastněných stran. Autor v článku shrnuje základní pravidla tykající se dohody mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným před zahájením vyvlastňovacího řízení.
- Posouzení záměru úřadem územního plánování ve vazbě na formální označení stavby v předložené dokumentaci**, Marek Hanák 26
Stanovisko veřejného ochránce práv k posouzení záměru úřadem územního plánování ve věci formálního označení stavby v předložené dokumentaci. K dodatečnému povolení stavby nepostačuje, je-li stavba formálně označena v žádosti o povolení a projektové dokumentaci jako jedna ze staveb, které lze dle taxativního výčtu uvedeného ve stavebním zákoně v nezastavěném území umísťovat.

Diskuse – Polemika

Kompenzace za vyvlastnění v roce 2020, Jakub Hanák..... 29

Autor se v článku zaměřuje na silné a slabé stránky stávající právní úpravy náhrad za odnětí a omezení vlastnického práva ve vyvlastňovacím řízení; ve světle rekodifikace stavebního práva doporučuje ponechání právní úpravy stanovování náhrad za vyvlastnění v současné podobě.

Reklama a stavební zákon, Martina Pavelková..... 44

Stavby a zařízení pro reklamu jsou ve stavebním zákoně specifickou kategorií; jejich vymezení vychází kromě jejich stavebně-technické charakteristiky i z faktické podstaty činnosti, kterou tyto objekty umožňují realizovat. Autorka se věnuje stavbám a zařízením pro reklamu v praxi stavebních úřadů, v územním plánování i navrhované právní úpravě v novém stavebním zákoně.

Jak chránit nezastavěné území? Martin Tunka 50

Ochrana nezastavěného území se po roce 1989 promítla do řady právních předpisů. Autor článku se zamýšlí nad možnostmi ochrany nezastavěného území v kontextu stavebního zákona a připravované rekodifikace stavebního práva. Článek je doplněn vybranými relevantními správními rozhodnutími, která se k této problematice vztahují.

Průřezové informace

Návrh nového stavebního zákona – stavební řád, Jana Macháčková 56

Expertka na stavební právo se v článku zaměřuje na nejzásadnější změny, které přináší návrh nového stavebního zákona v procesech povolování staveb (řízení před stavebním úřadem) oproti současné právní úpravě. Zásadní změna se dotkne soustavy stavebních úřadů, povolovací procesy se redukují na jediné řízení (řízení o povolení stavby), právní úprava řízení o odvolání je navržena na apelačním principu. Navržené změny se týkají i kolaudace staveb.

Rekodifikace stavebního práva a ochrana životního prostředí, Libor Dvořák 62

Cílem článku je nastínit hlavní změny v ochraně životního prostředí, které má přinést rekodifikace stavebního práva. I když vládní návrh nového stavebního zákona a návrh změnového zákona posilují aspekty ochrany životního prostředí, bylo by podle autora vhodné odsunout nabytí účinnosti stavebního zákona o 2 až 3 roky, aby byla dána dostatečná legisvakanní lhůta umožňující všem budoucím adresátům připravit se na novou právní úpravu.

Novela zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Václav Pech 74

Autor článku se věnuje hlavním navrhovaným změnám, které novela zákona o oceňování majetku, který nabude účinnosti od 1. ledna 2021 přináší. Hlavním důvodem navrhovaných změn je zavedení definice tržní hodnoty, zpřesnění postupů při zpracování cenových map stavebních pozemků, zavedení ocenění rychle rostoucích dřevin a újmy vlastníka nemovité věci z jejího zatížení věcným břemenem.

Recenze publikace Veřejné stavební právo autorů Petra Průchy a Aleny Klikové, Denisa Vaňková.....	78
<i>Publikace je věnována otázkám a právní úpravě veřejného stavebního práva se zaměřením na právní úpravu stavebního zákona a souvisejících předpisů. Publikace je určena pro studenty právnických fakult.</i>	

Ze 74. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 10. 9. 2020, Emil Flegel, Jaroslava Milerová.....	81
<i>Pravidelná informace o nejdůležitějších judikátech ze zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo.</i>	

Na pomoc stavební praxi

<i>Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020 č. j. 2 As 426/2018-49 ve věci zastavení řízení o dodatečném povolení stavebních úprav zasahujících do nosné konstrukce bytového domu pro nepředložení souhlasu většiny vlastníků bytových jednotek.....</i>	86
--	-----------

Různé

Stanislav Kadečka – nekrolog, Jan Brož.....	93
Bedřich Sakař – nekrolog, Miroslav Hegenbart	97

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

- Administrative appeal as a possible tool of trans-departmental supervision in building law**, by Josef Staša 10
In regard to the upcoming recodification of the public building law, the author presents an analysis of possible use of the administrative appeal as a tool of supervision of public interest in building legislation. In such a case, central bodies of state administration would be entitled to file suits against decisions of the Building Office in administrative justice. However, this systemic safeguard has not been taken into account by the Government draft of the new Building Act.
- Negotiation before expropriation proceedings**, by Martin Studnička 15
Expropriation proceedings, a serious intervention of state power in proprietary rights or the servitude right, should always be preceded by negotiation aimed at agreement or compromise between participating parties. The author of this article summarizes the basic rules pertinent to possible agreement between the expropriator and the expropriated before commencement of expropriation proceedings.
- Assessment of plans by spatial planning authorities in relation to formal designation of buildings in documents submitted**, by Marek Hanák 26
This article deals with the ombudsman's assertion that assessments made by spatial planning authorities should be planned. Regarding the formal designation of buildings in documents submitted, it is not sufficient for an additional building permit to designate a building in permit application and project documentation formally as one of the buildings allowed by the taxative list in the Building Act for construction in undeveloped territory.

Discussions – Polemics

Recompense for expropriation in 2020, by Jakub Hanák 29

The author of this article comments on the strong points and drawbacks of current legislation in recompense for revocation or restriction of proprietary rights in expropriation proceedings. Concerning the recodification of the public building law, he recommends keeping the arrangement of expropriation recompense in its current form.

Advertising and the Building Law, by Martina Pavelková 44

Buildings and facilities for advertising constitute a specific category in the Building Act. Besides construction/technical characteristics, their definition is based on the factual nature of the activity these objects make possible. The article deals with buildings and facilities for advertising in the practice of the Building Offices, in spatial planning as such and in provisions proposed for the new Building Act.

How to protect undeveloped territory, by Martin Tunka 50

Since 1989, protection of undeveloped territories has been reflected in various legal regulations. This article deliberates over possible ways of protection of undeveloped territories in the context of the Building Act and prospective recodification of the building law. The article is complemented with a selection of relevant administrative decisions relating to these issues.

Overview information

Draft of the new Building Act – the Building Code, by Jana Macháčková..... 56

As an expert on building law, the author addresses the most important alterations stipulated by the draft of the new Building Act for building permit processes. Major changes will affect the system of building authorities and the proceedings put before the Building Office; an institute called ‘Builder’s Statement’ will be introduced. A special arrangement will be applied to the appeal procedure.

Recodification of the building law and environmental protection, by Libor Dvořák..... 62

*The aim of this article is to outline the main changes in environmental protection expected from the recodification of the building law. Although the Government drafts of the new Building Act and alterations related to it have strengthened aspects of environmental protection, the author suggests postponing the Building Act’s implementation by 2 to 3 years so to ensure enough *vacatio legis* for all future addressees to prepare for new legislation.*

Amendment to 151/1997 Act on Property Valuation, by Václav Pech 74

The author of this article deals with the main alterations proposed for the Amendment to the Act on Property Valuation which comes into effect on 1 January 2021. The main reasons for these alterations are introduction of the definition of market value, specification of processing procedures for price maps of building plots, introduction of valuation of fast-growing trees and immovable detriment to property owners caused by servitude burden.

Review of Public Building Law, a publication by Petr Průcha & Alena Kliková,
by Denisa Vaňková 78
Intended for students at faculties of law, this publication is focused on issues and legislation in public building law, in particular legislation of the Building Act and related regulations.

On the 74th session of the Section of Spatial Decision-Making and the Building Code held on 10 September 2020, by Emil Flegel & Jaroslava Milerová 81
Periodical information on the most important judgements from sessions of the Section of Spatial Decision-Making and the Building Code of the aCzech Construction Law Society.

Supporting construction practice

The judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic in the case of termination of proceedings for an additional permit for building adaptations that would interfere with the supporting construction of a block of flats, after non-submission of consent by most flat owners..... 86

Varia

Stanislav Kadečka, an obituary, by Jan Brož 93
Bedřich Sakař, an obituary, by Miroslav Hegenbart..... 97

Správní žaloba jako možný nástroj nadresortní kontroly ve stavebním právu

Josef Staša

Ve správním právu je již řadu let patrná tendence rozhojňování zákonných úprav, způsobená diferenciací hledisek ochrany veřejného zájmu. Stavební právo (= veřejné stavební právo) je zřejmě touto tendencí „nejpostiženější“ oblastí správního práva. Repräsentativním příkladem může být vývoj vztahu stavebněprávní úpravy k ochraně životního prostředí.¹⁾

Postupně přijímané zákony přinesly nové kompetence a vznik nových nebo zkomplikování stávajících vztahů mezi orgány, které jsou vykonavateli státní správy na úsecích územního plánování a stavebního řádu. To posléze vedlo k obecné formulaci role dotčeného orgánu (dotčených orgánů) a jeho (jejich) vztahu ke správnímu orgánu (ve stavebním právu čitelně ke stavebnímu úřadu a nečitelně k orgánu územního plánování).²⁾

Podle dnešní právní úpravy a ve vztahu ke konkrétním aktům stavebních úřadů v rámci agendy územního rozhodování a agend stavebního řádu je dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona³⁾ buď původcem samostatného rozhodnutí, nebo původcem závazného stanoviska. Z hlediska navazujícího aktu stavebního úřadu jde buď o tzv. řetězení, nebo o tzv. subsumpci. Přitom obojí je možné, má-li navazující akt stavebního úřadu charakter „povolení“ (s možností vedlejších ustanovení, tzv. podmínkami). Má-li navazující akt stavebního úřadu charakter „souhlasu“, je třeba projev vůle dotčeného orgánu považovat za samostatné rozhodnutí.⁴⁾ Praktické potíže, které ponejvíce vznikají v sou-

1) Srov. zejména § 1 odst. 2, § 37 odst. 2 a § 62 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), s dnešní právní úpravou. Podle stavebního zákona z r. 1976 byl „garantem“ ochrany životního jednak orgán územního plánování, jednak stavební úřad.

2) I stavební zákon z r. 1976 znal pojem „dotčený orgán státní správy“, nicméně obecnou roli dotčeného orgánu (v poněkud užším smyslu) formuloval až zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 136, § 149). Potíže s čitelností správního řádu ve vztahu k orgánům územního plánování vyvolává jeho § 174 odst. 1 tím, že neodkazuje na část třetí).

3) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Toto pojetí je širší než pojetí dotčeného orgánu podle správního řádu.

4) Nehledě na jeho označení a/nebo na váhání judikatury.

vislosti se závaznými stanovisky dotčených orgánů, již vedly k různým legislativním nepodloženostem.⁵⁾

Jeví-li se cesta zdokonalování mechanismů tzv. subsumpce sotva schůdnou, nezbyvá než uvažovat o obratu či návratu k tzv. řetězení, nebo hledat třetí cestu, kterou je integrace⁶⁾. „Pravou“ třetí cestou je přitom pouze integrace hmotněprávní nebo s hmotněprávními důsledky.⁷⁾ Lze ji uvažovat ve dvou podobách; může být založena jednak na jediné zákonné úpravě s jedinečně formulovanou komplexní pravomocí a působností správního orgánu⁸⁾ (= monotopní hmotněprávní integrace), jednak na více zákonných úpravách spojených pravomocí a působností svěřených podle každé z těchto úprav témuž správnímu orgánu, resp. jeho jediné procesní roli (= polytopní integrace kompetencí s hmotněprávními důsledky).

Chystaná tzv. rekonstrukce veřejného stavebního práva vychází z představy naposled uvedené formy integrace, která je navíc ve vztahu k některým dosud samostatným oblastem integrací částečnou⁹⁾. Institucionální páteří integrované působnosti se má stát státní stavební správa (Nejvyšší stavební úřad v pozici ústředního orgánu státní správy a jemu podřízené krajské stavební úřady a dekoncentrovaný Specializovaný stavební úřad s celostátní působností). Výkon státní správy na úseku stavebního řádu má být dále svěřen tzv. jiným stavebním úřadům (Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti) a obecním stavebním úřadům (obecní úřady obcí s rozšířenou působností, další obecní úřady stanovené vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu).

-
- 5) Viz § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona z r. 2006 ve znění novely účinné od 1. 1. 2018. K tomu srov. STAŠA, J. *Závazná stanoviska ve slepých uličkách*, Bulletin – Stavební právo, č. 4/2017. Více než pochybné jsou i právní konstrukce fikce nepodmíněnosti závazným stanoviskem nebo fikce souhlasného závazného stanoviska (viz např. § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění účinném od 31. 8. 2018, nebo § 2c odst. 4 téhož ve znění účinném od 1. 1. 2018). Další novela obou zmíněných zákonů (a správního řádu, jakož i zákona o ochraně přírody a krajiny) týkající se závazných stanovisek, publikovaná pod č. 403/2020 Sb., nabude účinnosti 1. 1. 2021 (viz její část první, čl. I, body 9., 15. až 18., 20. a 24., část pátou, čl. VI, bod 2., část osmnáctou, čl. XXI, body 1. až 3, a část dvacátou první, čl. XXIV, body 5. a 6.).
 - 6) Zmínka o této třetí cestě se v literatuře objevuje po přijetí zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci); viz STAŠA, J. *Správní akty*, in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 5. vyd., Praha: Ch. H. Beck, 2003, s. 157 („Nevýhody řetězení a subsumpce může v některých případech odstranit integrace rozhodování – vydání jediného integrovaného správního aktu. ... Ve srovnání s řetězením nebo subsumpcí integrace předpokládá vymezení komplexnější působnosti správního úřadu, který vydává (jediný) správní akt.“).
 - 7) Na rozdíl od integrace procesní (v podobě společného řízení nebo alespoň společných úkonů).
 - 8) Zmíněný zákon o integrované prevenci.
 - 9) Stranou mají zůstat zejména některé agendy ochrany přírody a krajiny při výkonu působnosti na území národních parků a chráněných krajinných oblastí nebo agendy státní památkové péče při výkonu působnosti na území památkových rezervací a památkových zón.

Státní stavební správa má představovat samostatný resort. Integrovaná působnost jejich orgánů má zahrnout i agendy, které z hlediska oboru působnosti patří do jiných resortů. Nejvyšším článkem každé resortní struktury je ústřední orgán státní správy¹⁰⁾. Rozštěpení určitých agend, resp. určité skupiny agend do dvou resortů (zintegrovaného¹¹⁾ a matečného¹²⁾ s tím, že by matečnému ústřednímu orgánu státní správy zůstala i ve vztahu ke zintegrovaným agendám přinejmenším působnost založená ustanoveními o základních zásadách jejich činnosti obsažená v ustanoveních části třetí tzv. kompetenčního zákona¹³⁾ a při absenci explicitní novelizace ustanovení o jednotlivých ústředních orgánech státní správy i doktrinálně dovozovaná či dovoditelná působnost „nejvyššího“ orgánu v oboru dané věcné specializace, ovšem s výjimkou instanční nadřízenosti u zintegrovaných agend.

Vzniká tak otázka vztahu matečného ústředního orgánu státní správy k orgánům státní stavební správy a dalším vykonavatelům státní správy na úseku stavebního řádu. Vládní návrh stavebního zákona to „řeší“ následovně¹⁴⁾: „*Jiné ústřední orgány státní správy*¹⁵⁾ *v rámci své působnosti metodicky sjednocují a kontrolují výkon působnosti orgánů státní stavební správy, včetně Nejvyššího stavebního úřadu, a mohou jim na základě provedené kontroly ukládat opatření k nápravě; nesouhlasí-li Nejvyšší stavební úřad s jemu uloženým opatřením k nápravě, předloží se věc k rozhodnutí vládě.*“ Tato úprava předpokládá využití kontrolního řádu.¹⁶⁾ Jde o „nadresortní“ kontrolu výkonu státní správy.¹⁷⁾ Role vlády by

10) Ústřední orgán státní správy = ústřední správní úřad (jde pouze o otázku terminologickou).

11) Jde o resort Nejvyššího stavebního úřadu.

12) Jde o resort Ministerstva životního prostředí (odkud má být vydělena působnost stavebního úřadu jako orgánu ochrany přírody, jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nebo jako vodoprávního úřadu, jakož i působnost Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů při výkonu státní správy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví nebo působnost krajských stavebních úřadů a Specializovaného stavebního úřadu při výkonu státní správy na úseku prevence závažných havárií), resort Ministerstva kultury (odkud má být vydělena působnost stavebního úřadu jako orgánu státní památkové péče), resort Ministerstva zemědělství (odkud má být vydělena působnost stavebního úřadu jako orgánu státní správy lesů, jako vodoprávního úřadu nebo při výkonu státní správy na úseku vodovodů a kanalizací), resort Ministerstva dopravy (odkud má být vydělena působnost stavebního úřadu jako silničního správního úřadu), resort Ministerstva zdravotnictví (odkud má být vydělena působnost stavebního úřadu při výkonu státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví) nebo resort Českého báňského úřadu (odkud má být vydělena působnost stavebního úřadu při výkonu státní správy na úseku využití nerostného bohatství, na úseku výbušnin nebo na úseku na úseku nakládání s těžebním odpadem). V případě orgánů ochrany přírody a orgánů státní památkové péče jde o působnost „štěpenou“ (část působnosti v určitých územích).

13) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

14) Ustanovení § 30 vládního návrhu stavebního zákona, nadepsané „Metodická a kontrolní činnost“.

15) Než Nejvyšší stavební úřad (= poznámka autora).

16) Viz § 1 odst. 2 a § 19 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Při výkonu kontroly státní správy se nepředpokládá (zřejmě ani v případě „nadresortní“ kontroly) ukládat opatření k odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou formou rozhodnutí ve správním řízení.

17) Jistou ještě méně „pracovanou“ obdobou je letitý a stále nejasný institut vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí.

měla být obdobná její roli při řešení rozporů mezi správním orgánem a dotčeným orgánem (dotčenými orgány) nebo mezi dotčenými orgány navzájem podle správního řádu.¹⁸⁾

Zmíněná právní konstrukce nemůže dopadat na situaci, kdy bude vykonavatelem státní správy na úseku stavebního řádu „na úkor“ oblasti veřejného zájmu chráněného matečným ústředním orgánem státní správy již vydáno rozhodnutí, resp. kdy bude na jeho úkor v té míře, že je lze důvodně považovat za nezákonné. Takové rozhodnutí přitom nemusí být napadeno žádným účastníkem správního řízení (podle správního řádu a posléze podle soudního řádu správního¹⁹⁾), popřípadě jinou osobou, která bude tvrdit, že jí způsobilo újmu na jejích právech (podle soudního řádu správního).

V předmětné souvislosti se nabízí využít správní žalobu k ochraně veřejného zájmu, k jejímuž podání lze legitimovat i matečný ústřední orgán státní správy²⁰⁾. Takové řešení s pomocí správní žaloby by mohlo být značně efektivnější ve srovnání s řešením založeným na aktivní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce²¹⁾ nebo veřejného ochránce práv²²⁾. Navíc podobné řešení není platnému právu neznámé.

Stávající úpravu představují ustanovení stavebního zákona²³⁾, podle nichž „[s]hledá-li ministerstvo²⁴⁾, že společně povolení vydané (obsah společného povolení vydaného) stavebním úřadem²⁵⁾ uvedeným v § 15 odst. 1 písm. b) až d) nebo v § 16 odst. 2 písm. d) je v rozporu se závazným stanoviskem vydaným (s obsahem závazného stanoviska vydaného) podle § 96b²⁶⁾, je oprávněno podat z tohoto důvodu proti společnému povolení ve lhůtě 6 měsíců ode dne jeho právní moci žalobu ve správním soudnictví“. Do textu zákona byla doplněna s účinností od 1. 1. 2018 v reakci na resortní rozštěpení agendy územního rozhodování při vydávání společného povolení nahrazujícího územní rozhodnutí a stavební povolení.

Případná inspirace touto právní konstrukcí by měla nejprve vyústit v testování a domyšlení, případně ve specifikaci žalobního důvodu a v optimalizaci lhůty pro podání žaloby.

K aproximaci lze nabídnout v návaznosti na shora zmíněné ustanovení o postavení jiných ústředních orgánů státní správy např. následující znění:

„Shledá-li jiný ústřední orgán státní správy, že rozhodnutí stavebního úřadu je v rozpo-

18) Viz § 136 odst. 6 správního řádu. Na toto ustanovení odkazuje i § 4 odst. 8 cit. stavebního zákona z r. 2006

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

20) Arg. § 66 odst. 1 cit. soudního řádu správního.

21) Viz § 66 odst. 2 cit. soudního řádu správního.

22) Viz § 66 odst. 3 cit. soudního řádu správního.

23) Viz § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 cit. stavebního zákona z r. 2006.

24) Ministerstvem pro místní rozvoj (pozn. autora).

25) Orgánem mimo resort Ministerstva pro místní rozvoj (pozn. autora).

26) Orgánem podřízeným při výkonu státní správy Ministerstvu pro místní rozvoj (pozn. autora).

ru se zákonem a v důsledku toho vážně ohrožuje veřejný zájem, k jehož ochraně je daný ústřední orgán státní správy povolán, je oprávněn z tohoto důvodu podat proti rozhodnutí stavebního úřadu ve lhůtě (n)²⁷⁾ měsíců ode dne jeho právní moci žalobu ve správním soudnictví.“

O doplnění uvedeného právního institutu do předlohy stavebního zákona lze uvažovat toliko jako o systémové pojistce, nikoli jako o perspektivně rutinním prostředku reakce na výkon nadresortní kontroly. Skutečnost, že vládní návrh tento institut neobsahuje, resp. že tento institut nebyl v legislativním procesu dosud diskutován, lze přičíst kvapné přípravě návrhu.

Podobně může být Nejvyšší stavební úřad legitimován žalovat rozhodnutí tzv. jiných stavebních úřadů.

27) Doplnění konkrétní délky lhůty vyžaduje srovnání s ostatními ustanoveními o délce lhůt pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu (změna stávající lhůty je též předmětem vládního návrhu). Zde by tato lhůta zřejmě neměla být delší než 6 měsíců.

Jednání před zahájením vyvlastňovacího řízení

Martin Studnička

Vyvlastnění představuje významný a razantní zásah státní moci do vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni. V mírnějším případě může dojít „pouze“ k tomu, že tato práva budou vlastníkově či oprávněnému i přes jejich nesouhlas omezena. Stejně tak ovšem může dojít i k tomu, že tyto osoby budou v procesu vyvlastnění svých vlastnických práv či věcných břemen zcela zbaveny. K vyvlastnění ve smyslu mocenského zásahu, kdy stát prostřednictvím svých orgánů vydává rozhodnutí, jímž omezuje či zbavuje osobu vlastnictví či věcného břemene, lze proto přistoupit až po neúspěšném využití mírnějšího prostředku, který může vést k zamýšlenému stavu.

Zamýšlený stav, kdy u pozemku či stavby dochází k majetkoprávní změně, může být docílen i bez zásahu státní moci, a to smírnou cestou, tj. dohodou a kompromisem osob, z nichž jedna o získání práva usiluje a druhé toto právo patří. Pokus o smír spočívá v nabídnutí dohody, např. kupní smlouvy či smlouvy o vzniku věcného břemene, a v jednáních o jejím uzavření. K vyvlastnění – k vydání vyvlastňovacího rozhodnutí úřadem – lze pak přistoupit až poté, co vyvlastnitel¹⁾ se snahou o smírné řešení neuspěje. Neprokáže-li, že o smírné řešení usiloval, nemůže být jeho žádost o vyvlastnění úspěšná.

Ústavní základy vyvlastnění

V případě právního nástroje s důsledky tak závažnými pro zúčastněné osoby, jako je vyvlastnění, jistě nepřekvapí, že základ jeho právní úpravy je vymezen na úrovni ústavního práva, a to v Listině základních práv a svobod²⁾. Ta v čl. 11 odst. 4 zavádí pravidlo, dle něhož je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to **na základě zákona** a za náhradu.

Česká republika je vázána rovněž Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod³⁾, která byla dodatkovým protokolem č. 1 rozšířena i o oblast vlastnického práva. V čl. 1 dodatkového protokolu je uvedeno, že nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a **za podmínek, které stanoví zákon** a obecné zásady mezinárodního práva.

-
- 1) Osobu, která o získání práv k realizaci účelu vyvlastnění usiluje, označuji v článku jako **vyvlastnitel**. Jako **vyvlastňovaného** pak označuji osobu, která je buď vlastníkem pozemku či stavby, nebo oprávněným z věcného břemene, jedná-li se o věcné břemeno, které brání realizaci účelu vyvlastnění.
 - 2) Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
 - 3) Sdělení federálního ministra zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Dalším lidskoprávním dokumentem, k jehož dodržování se Česká republika zavázala, je Listina základních práv Evropské unie. Dle čl. 17 odst. 1 nesmí být nikdo zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a **za podmínek, které stanoví zákon**, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě.

Ze zmíněných dokumentů neplyne požadavek, aby vyvlastnitel jednal s vyvlastňovaným o nalezení smírného řešení a aby vyvlastňovací úřad vydal rozhodnutí o odejmutí či omezení práv k pozemku či stavbě až jako krajní možnost v případě, že dohoda o získání potřebných práv nebyla uzavřena. Všechny dokumenty však mají společně to, že svěřují zákonodárci, aby stanovil nezbytné předpoklady, které musí vyvlastnitel splnit, má-li být jeho žádost o vyvlastnění úspěšná.

Právní úprava subsidiarity vyvlastnění

Na zákonné úrovni dnes institut vyvlastnění upravuje a obecnou úpravu vyvlastnění představuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Pravidlo stanoví, že správní řízení o vyvlastnění je až subsidiárním řešením (hovoříme o principu tzv. „subsidiarity vyvlastnění“), je uvedeno v § 3 odst. 1. Podle něj **není vyvlastnění přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou** nebo jiným způsobem.

Dalším zákonem, který upravuje povinnosti vyvlastnitel při snaze o vyřešení věci dohodou, je zákon č. 416/2009 Sb.⁴⁾, o urychlení výstavby. Souvisí-li vyvlastnění s významnou dopravní, vodní či energetickou infrastrukturou a infrastrukturou elektronických komunikací, uplatní se speciální pravidla tohoto zákona přednostně namísto obecných pravidel zákona o vyvlastnění. Princip „subsidiarity vyvlastnění“ však zákon o urychlení výstavby nevyklučuje. I v případě významné infrastruktury tak musí vyvlastnitel usilovat v prvé řadě o to, aby získal potřebná práva dohodou.

Poslanecká sněmovna schválila novelu zákona o urychlení výstavby (sněmovní tisk č. 673). Po účinnosti novely bude vyvlastnitel – v případě staveb významné dopravní a energetické infrastruktury – moci požádat stavební úřad, aby současně s umístěním či povolením stavby infrastruktury rozhodl o odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemeni. Stavební úřad v takovém případě povede společné řízení a projedná v něm jak povolení stavby infrastruktury, tak i vyvlastnění potřebných práv. Využije-li vyvlastnitel této možnosti, **nebude povinen prokazovat neúspěšnou snahu o řešení věci dohodou**. V takovém případě se princip „subsidiarity vyvlastnění“ u významné dopravní a energetické infrastruktury neuplatní.

4) Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.

Obsah návrhu na uzavření dohody

Ve fázi, kdy se vyvlastnitel snaží získat práva k realizaci záměru dohodou, dochází k soukromoprávnímu jednání osob. Ani to, že na straně vyvlastnitelů či vyvlastňovaného mohou vystupovat stát, kraj, obec či jimi zřízené subjekty (např. Ředitelství silnic a dálnic ČR), na soukromoprávní povaze jednání nic nemění. Takové jednání je ovládáno zásadou smluvní volnosti. Právní předpisy proto nemohou regulovat všechny jeho detaily. Je potřeba ponechat oběma stranám prostor k ujednáním, jimiž by si vyjasnily sporné otázky a upravily vzájemná práva a povinnosti způsobem, který jim bude vyhovovat.

Přesto však zákon o vyvlastnění určité pravidla pro uzavírání smlouvy obsahovat musí. Je tomu tak v zájmu obou stran. Vyvlastňovaný je slabší stranou jednání⁵⁾, která je do procesu vtažena mnohdy proti své vůli a pouze proto, že se její pozemky či stavby nachází v „nevhodném“ místě. Vyvlastňovaný navíc jedná s vědomím, že o vyvlastnění jeho majetku může být rozhodnuto, i když s tím nebude souhlasit, a jsou-li splněny zákonné podmínky, je nevyhnutelné, že o svůj majetek buď přijde, nebo mu bude omezen. Kromě toho je ale i v zájmu vyvlastnitelů, aby byl proces uzavírání dohody podřízen závazným pravidlům. Má-li být po neúspěšných jednáních vydáno vyvlastňovací rozhodnutí, je to právě vyvlastnitel, kdo musí neúspěšnost jednání prokázat. Splní-li pravidla, stanovená zákonem, je jeho pokus o uzavření dohody účinný a nezpochybnitelný.

Podrobnosti ohledně návrhu dohody, jeho formulace a příloh, které k němu musí být připojeny, stanoví § 5 zákona o vyvlastnění. Vyvlastnění je přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít **smlouvu o získání práv k pozemku či stavbě**. Lhůta 90 dnů počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy byl návrh vyvlastňovanému doručen.

Po účinnosti novely, kterou Poslanecká sněmovna schválila (sněmovní tisk č. 673), se změnila pravidla pro doručování do ciziny. Zákon o vyvlastnění bude stanovovat, že dnem doručení do ciziny je třicátý den ode dne, kdy vyvlastnitel návrh smlouvy prostřednictvím provozovatele poštovních služeb odeslal.

Zákon o urychlení výstavby stanoví speciálně, na jaké adresy má být vyvlastňovanému návrh dohody zaslán, což obecná právní úprava neurčuje. Dnem doručení na stanovené adresy začíná plynout 90 denní lhůta. Po účinnosti novely (sněmovní tisk č. 673) bude u významné dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury lhůta činit 60 dnů.

Okamžik, kdy je vyvlastňovanému návrh smlouvy doručen, je nutno vykládat tak, že se musí jednat o doručení návrhu perfektního. Návrh smlouvy musí tedy především obsahovat všechny podstatné a nezbytné náležitosti, které předepisuje občanský zákoník

5) Výjimkou jsou případy, kdy v postavení vyvlastňovaného bude např. významná obchodní společnost. Takovou osobu lze stěží považovat za slabší stranu jednání.

(zákon č. 89/2012 Sb.). Nesmí jít o návrh smlouvy neplatné, návrh uvádějící adresáta v omyl atd. Zároveň nestačí zaslat pouze výzvu k zahájení jednání, k vypracování návrhu smlouvy nebo k uzavření smlouvy, jejíž návrh nebyl zatím vytvořen.⁶⁾

Pojem „smlouva o získání práv k pozemku nebo stavbě“ neodkazuje na konkrétní smluvní typ. K tomu, aby mohl být účel vyvlastnění realizován, však nemůže sloužit jakákoliv smlouva. Protože po realizaci účelu vyvlastnění se obvykle trvale změní charakter vyvlastňovaného pozemku či stavby, nebude (až na výjimečné případy) dostatečně řešit věc uzavřením nájemní smlouvy, která trvalé řešení vztahu mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným nezaručuje⁷⁾. Nedostatečná je rovněž smlouva o smlouvě budoucí⁸⁾. V rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, Nejvyšší správní soud uvedl, že „smlouva o smlouvě budoucí není nástrojem, který by skutečně zajišťoval bezprostřední realizaci účelu vyvlastnění. Osoba zúčastněná na řízení by nemohla k realizaci záměru přistoupit toliko na základě smlouvy o smlouvě budoucí. Pouhé následné neuzavření smlouvy budoucí by se mohlo stát velice snadným nástrojem obstrukcí.“ Uzavírány jsou tedy smlouvy kupní či směnné (této možnosti se ještě budeme věnovat) a o zřízení či zrušení věcného břemene.

Některé zákony, např. energetický zákon⁹⁾, výslovně předepisují, jakým způsobem – jakou smlouvou – má vyvlastnitel potřebná práva získat. Pokud by vyvlastňovaný s předepsaným typem smlouvy nesouhlasil a trval na tom, aby mu byl předložen jiný smluvní typ, nebyl by vyvlastnitel povinen mu vyhovět. Konkrétním případem takového jednání se zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016. Uvedl, že: „Povinnost smluvního zřízení věcného břemene (§ 24 odst. 4 energetického zákona) je titulem k vyvlastnění věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení. Zákon v tomto ustanovení výslovně požaduje, aby byl věcně právní vztah mezi provozovatelem a vlastníkem řešen formou věcného břemene. Vzájemné vztahy tedy nelze upravit jinou formou smluvního vztahu. Pokud dotčený vlastník odmítne návrh smlouvy o zřízení věcného břemene a požaduje jinou formu úpravy vzájemných vztahů (např. prodej pozemků nebo dlouhodobý nájem) je to – za splnění dalších podmínek, stanovených v zákoně o vyvlastnění – důvodem pro zahájení vyvlastňovacího řízení.“

Smlouva musí obsahovat ujednání, které založí právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, nebude-li zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy. U významné dopravní či energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací je tato doba prodloužena na 5 let (§ 3a zákona o urychlení výstavby).

Formulace „vrácení převedených práv“ a „uskutečňování účelu převodu“ by mohla nasvědčovat tomu, že se dané pravidlo neuplatní v případě smluv, jimiž je na majetku vyvlastňovaného zřízeno věcné břemeno. Takovou smlouvou totiž nedochází k převodu

6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 191/2016-52.

7) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2016, č. j. 29 A 4/2015-70.

8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 299/2016-72.

9) Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

práva, jako je tomu u koupě, nýbrž k jeho vzniku. Ustanovení je však nutno vykládat tak, že i smlouva o zřízení věcného břemene musí vyvlastňovanému zakládat právo na jeho zrušení, není-li realizace účelu vyvlastnění včas (do 3 či 5 let) zahájena.

Dalšími povinnými přílohami návrhu smlouvy jsou informace:

- o účelu vyvlastnění, tedy o konkrétním záměru, který nelze uskutečnit, pokud vyvlastnitel potřebná práva k pozemku nebo stavbě nezíská,
- o tom, že nebude-li smlouva uzavřena, bude možné získat práva ve veřejném zájmu pomocí vyvlastnění.

Druhá z obou informací je nezbytná a nepochybně žádoucí, přesto vyvolává v praxi kontroverze. Vyvlastňovaný samozřejmě musí být poučen o tom, k jakému následku může v budoucnu dojít. Zároveň však může řada osob takovou informaci považovat za vyhrůžku, nátlak a zneužití postavení silnější strany.¹⁰⁾ V zájmu hladšího průběhu jednání by měli vyvlastnitelé formulovat uvedenou informaci co možná nejcitlivěji.

Po účinnosti novely, kterou Poslanecká sněmovna schválila (sněmovní tisk č. 673), bude další přílohou návrhu smlouvy poučení o tom, že vyvlastňovaný může v průběhu vyvlastňovacího řízení předložit úřadu vlastní znalecký posudek. Bude se pak jednat o podklad, na jehož základě úřad stanoví náhradu za vyvlastnění.

K návrhu na uzavření smlouvy připojí vyvlastnitel znalecký posudek, z něhož při návrhu ceny za získání práv k pozemku či stavbě vycházel. Zákon o vyvlastnění neupravuje výši kupní ceny, která má být vyvlastňovanému nabídnuta, a nestanoví vyvlastniteli žádný limit (maximální ani minimální). Obecně, až na výjimky (viz další odstavec), může vyvlastnitel nabídnout jakoukoliv částku, kterou je ochoten za pozemky či stavby nebo zřízení či zrušení věcného břemene zaplatit. Zřejmě jen menšina osob však bude ochotna jeho nabídku přijmout, nabídne-li méně, než činí cena stanovená v připojeném znaleckém posudku. Nebude-li vyvlastňovaný s navrženou cenou souhlasit, měl by své výhrady sdělit protistraně a seznámit ji se svými představami o optimální částce. Pouhé jeho mlčení by totiž bylo možné vyložit tak, že nemá o další jednání zájem, a vyvlastnitel by pak byl schopen prokázat, že jeho pokus o uzavření dohody nebyl úspěšný.

Subjekt, jehož hospodaření se řídí zákonem o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zákon č. 219/2000 Sb.), se musí při návrhu ceny řídit ustanovením § 12 odst. 4. Takový vyvlastnitel může nabídnout a sjednat cenu nejvýše v rozsahu, jaký plyne ze znaleckého posudku připojeného k návrhu smlouvy.

10) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39, nevyhověl námitce stěžovatelky, která považovala upozornění o možnosti vydání vyvlastňovacího rozhodnutí za nátlakové či vyhružné jednání.

Pokud jde o návrh kupní ceny či ceny za zřízení (zrušení) věcného břemene a práva stavby, stanoví zákon o urychlení výstavby (§ 3b) speciální pravidla pro dopravní infrastrukturu, je-li vyvlastnítelem buď Česká republika, nebo právnická osoba zřízená zákonem či státem, vůči níž je stát ovládající osobou. Cena za koupi pozemku či stavby musí být ve smlouvě určena tak, že částka stanovená znaleckým posudkem podle oceňovacího předpisu účinného ke dni odeslání návrhu smlouvy jako cena obvyklá je v případě nestavebního pozemku vynásobena číslem 8, v případě stavebního pozemku nebo stavby číslem 1,15. Uzavírá-li vyvlastnitel kupní smlouvu s právnickou osobou zřízenou zákonem či státem, vůči níž je stát ovládající osobou, částka určená znaleckým posudkem se nenásobí. Dále platí, že první návrh ceny za zřízení, změnu či zrušení věcného břemene nebo práva stavby činí vždy 10 000 Kč. K tomuto návrhu není nutné připojovat znalecký posudek. Pokud vyvlastňovaný s částkou nesouhlasí, vyvlastnitel znalecký posudek opatří a stanoví podle něj cenu věcného břemene či práva stavby (vynásobenou koeficienty 8 či 1,15).

Ustanovení § 3b zákona o urychlení výstavby je předmětem rozsáhlejší novely (sněmovní tisk č. 673), kterou schválila Poslanecká sněmovna. Ke změně dojde zejména u pravidel pro návrh ceny a pořízení znaleckého posudku.

Lhůta 90 dnů je dostatečně dlouhá, aby si mohl vyvlastňovaný opatřit oponentní ocenění svých pozemků či staveb, pomocí něhož by si navrženou cenu ověřil. Zatímco v průběhu vyvlastňovacího řízení však náklady na opatření znaleckých posudků hradí vyvlastnitel, předtím, než je řízení zahájeno, by náklady na opatření vlastního ocenění platil sám vyvlastňovaný. Protože však jednání probíhají dle principu smluvní volnosti, není vyloučeno, že se obě strany dohodnou na náhradě nákladů jinak.

Je-li předmětem smlouvy pouze část pozemku, např. je-li na části pozemku zřízeno věcné břemeno, je nedílnou součástí návrhu též geometrický plán tuto část pozemku vymezující.

Průběh jednání o uzavření dohody

Průběh jednání od okamžiku, kdy vyvlastnitel odešle návrh dohody, do okamžiku, kdy uplyne 90 dní od doručení návrhu vyvlastňovanému, zákon o vyvlastnění neobsahuje. Vzhledem k tomu, že jde o jednání soukromoprávní, na jeho průběh nedopadají základní zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), a to i kdyby se jednání účastnil stát, kraj, obec či jimi zřízené právnické osoby. Není stanovena ani povinnost, aby se obě strany setkaly při ústním jednání.¹¹⁾ Další požadavky na průběh jednání dovodily z textu zákona správní soudy.¹²⁾

11) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2016, č. j. 3 As 180/2014-64.

12) Nejvyšší správní soud zejména v rozsudcích ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, a ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39.

Zákon o urychlení výstavby v § 3 odst. 6 obsahuje speciální pravidlo týkající se staveb významné dopravní nebo energetické infrastruktury. Po účinnosti novely (sněmovní tisk č. 673) bude pravidlo vztaženo i na významnou vodní infrastrukturu. Dle něj je podmínka nemožnosti získat práva dohodou splněna, nebyla-li smlouva v 90denní lhůtě uzavřena, přestože se vyvlastnitel nejméně 30 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat. Uvedené pravidlo znamená, že i kdyby vyvlastňovaný na návrh, který obdržel, vůbec nereagoval, je vyvlastnitel povinen se pokusit jej kontaktovat ještě jednou, a to nejpozději 30 dnů předtím, než podá žádost o vyvlastnění. Pokud tak vyvlastnitel neučiní, nesplní podmínku pro vydání vyvlastňovacího rozhodnutí (nemožnost řešit věc dohodou).

Byť to zákon výslovně nestanoví a nejedná se o podmínku pro vydání vyvlastňovacího rozhodnutí, **mělo by jednání probíhat podle pravidel slušného chování** a se vzájemným respektem obou stran. Hladkému průběhu jednání a nalezení kompromisu to může významně napomoci. Samozřejmě to neznamená, že strany jsou např. povinny snášet případné výpady (slovní či jiné) protistrany, aniž by se jim bránily. Ústavní soud již v minulosti apeloval na vyvlastnitele, aby s protistranou jednal zdvořile a ohleduplně. Dodal však zároveň, že je třeba rozlišovat mezi porušením zásad slušnosti a porušením zákona či ústavně zaručených práv vyvlastňovaného.¹³⁾

Pokus o získání práv dohodou nelze považovat za pouhou formalitu. Vyvlastnění je přípustné, pokud se vyvlastniteli ve lhůtě 90 dnů nepodaří získat potřebná práva dohodou. Prvním krokem je proto návrh vyvlastnitele na uzavření dohody, např. kupní smlouvy. Poté, co jej vyvlastňovaný obdrží, je pro další průběh jednání rozhodující, zda na něj zareaguje, a pokud ano, zda jej přijme nebo zda vysloví požadavky, které může vyvlastnitel reálně splnit a po jejichž splnění bude moci uskutečnit účel vyvlastnění, případně zda vyvlastňovaný vysloví požadavky, které mohou být základem pro další jednání. Vysloví-li vyvlastňovaný reálně požadavky nebo vyjádří snahu o hledání kompromisu, je povinností vyvlastnitele, aby s ním skutečně, a nikoliv pouze formálně o nalezení řešení jednal. Pokud by vyvlastnitel za této situace na protinávrh vyvlastňovaného nereagoval nebo reagoval zástupnými (nepodstatnými) důvody, nebylo by možné považovat podmínku pro vyvlastnění, tj. neúspěšný pokus o smírné řešení, za splněnou.

Aktivita vyvlastnitele se odvíjí mj. i od toho, zda má protistrana na nalezení smírného řešení zájem. Požadavky, s nimiž vyvlastňovaný seznámí vyvlastnitele, musí svědčit o jeho skutečném zájmu uzavřít dohodu a předejít tím vyvlastnění svých pozemků. Neshoda o výši kupní ceny nebo ceny za zřízení (zrušení) věcného břemene dalšímu jednání nebrání. Naopak, právě v těch případech, kdy vyvlastňovaný návrh nepřijme, sdělí však zároveň svou vlastní představu o ceně za pozemky či stavby nebo navrhne jejich směnu za jiné pozemky či stavby, lze trvat na tom, aby vyvlastnitel v jednáních pokračoval.

13) Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. IV. ŮS 2513/11.

Zákon o urychlení výstavby neobsahuje speciální pravidla pro určení, kdy je možné považovat úsilí vyvinuté vyvlastnitelem k dosažení dohody za postačující. Spadá-li případ pod uvedený zákon, je stále nutno zkoumat, zda bylo v jeho silách dosažení dohody s vyvlastňovaným a zda k tomu vyvinul dostatečnou snahu.¹⁴⁾

Bude-li protinávrh vyvlastňovaného zcela nerealistický, měl by mu vyvlastnitel odpovědět alespoň vysvětlením, proč takovému požadavku nemůže vyhovět. Za nerealistický byl označen např. požadavek vyvlastňovaného, který souhlasil s uzavřením smlouvy, pokud vyvlastnitel zlegalizuje svou nepovolenou stavbu.¹⁵⁾ Uvádí-li však vyvlastňovaný výslovně, že nemá na uzavření dohody zájem a že nepřistoupí na žádné nabízené řešení, či na pokus o komunikaci nereaguje vůbec, nelze trvat na tom, aby vyvlastnitel zbytečně vynakládal prostředky na další jednání a předkládal další nabídky.

Nelze ani očekávat, že vyvlastnitel bude svůj prvotní návrh na základě požadavků protistrany navyšovat až nad míru, která pro něj bude neúnosná. Jak uvedl Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 8. 2016, č. j. 45 A 14/2015-44, nemělo by být jednání o uzavření smlouvy jednostranným diktátem ani vyvlastnitele, ani vyvlastňovaného. Jestliže k tomu má vyvlastnitel racionální důvody a jestliže protistrana jeho argumenty relevantně nezpochybní, není povinen požadavkům vyvlastňovaného vyhovět. I když není obvyklé začínat hned nejlepší možnou nabídkou, nelze takový postup vyloučit. Důsledkem pak může být odmítnutí těch požadavků vyvlastňovaného, které možnosti vyvlastnitel překračují.

Případem, kdy vyvlastňovaný žádnou ochotu k jednání neprojevil, se zabýval veřejný ochránce práv ve zprávě o šetření ze dne 16. 12. 2015, sp. zn. 3144/2015/VOP/MST¹⁶⁾. Vyvlastňovaný reagoval na návrh dohody sdělením, že z písemností, které obdržel, nelze prokázat oprávnění zástupce jednat za vyvlastnitel. Subjekt zastupující vyvlastnitel odpověděl, že s originálem plné moci se lze seznámit v jeho sídle. Poté, co se změnilы cenové předpisy, obdržel vyvlastňovaný druhý návrh dohody, na který v 90denní lhůtě vůbec nereagoval. Jeho mlčení bylo možné vyložit jedině tak, že návrh kupní smlouvy nepřijímá. Veřejný ochránce práv proto konstatoval, že nebylo možné po vyvlastniteli požadovat, aby v jednáních pokračoval a činil další návrhy, když na pokus o uzavření dohody se odpovědi vůbec nedočkal. V řízení, které následovalo, pak vyvlastnitel prokázal, že se mu nepodařilo získat práva dohodou.

Smlouva o směně pozemků

Zákon o vyvlastnění neupravuje výslovně situaci, kdy vyvlastňovaný během jednání s vyvlastnitelem navrhne, že své pozemky či stavby vymění za jiné pozemky či stavby. I na tuto situaci však dopadá obecné pravidlo, dle něhož není vyvlastnění přípustné, je-li

14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

15) Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2467/16.

16) Zpráva o šetření je veřejně dostupná pod odkazem <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3454>

možno práva k pozemku či stavbě získat dohodou. Pokud tedy vyvlastňovaný navrhne směnu svých pozemků či staveb, vyvlastniteli požadovanými stavbami či pozemky disponuje a provedení směny objektivně nic nebrání, pak lze konstatovat, že vyvlastnitel potřebná práva dohodou získat může. Pokud by za této situace dohodu neuzavřel a podal žádost o vydání vyvlastňovacího rozhodnutí, neprokázal by, že uzavření dohody není možné, a že vydání vyvlastňovacího rozhodnutí je k získání potřebných práv nezbytné.

Tuto situaci popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, v němž uvedl: „Na směnu skutečně není právní nárok, nicméně pokud vyvlastnitel ke směně nepřistoupí, ačkoliv vhodnými pozemky disponuje a neexistuje důvod, aby je nesměnil, může stěžít obhájit tvrzení, že se mu nepodařilo získat požadovaná práva k předmětným pozemkům dohodou, tj. že splnil podmínku dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Má-li vyvlastnitel k dispozici dvě pro něj prakticky ekvivalentní řešení (koupě nebo směna za pozemky, které nemá důvod nesměnit), musí dát přednost řešení, které upřednostňuje vyvlastňovaný. Možnost volby z více zcela rovnocenných variant je zde jednou z mála kompenzací za to, že vyvlastňovaný zcizuje své pozemky nedobrovolně. Na tom nic nemění ani skutečnost, že směna je upravena v § 11 zákona o vyvlastnění jako způsob náhrady za vyvlastnění, která se odrazí ve výroku o náhradě za vyvlastnění. Toto ustanovení v žádném případě nelze interpretovat tak, že směna je možná pouze v rámci vyvlastňovacího řízení. Směnná smlouva je bez jakýchkoliv pochybností dohodou, respektive smlouvou směřující k získání požadovaných práv k předmětným pozemkům ve smyslu § 3 odst. 1 věty druhé či § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění.“

V úvahu přichází dokonce i možnost, aby vyvlastňovaný vytipoval ke směně pozemky či stavby, které vyvlastniteli nepatří. Vyvlastnitel se poté může pokusit o jejich získání a následně je s vyvlastňovaným směnit. Tato možnost je zákonem o urychlení výstavby (§ 3d) vyloučena pouze v případě významné dopravní infrastruktury, je-li vyvlastnitelem buď Česká republika, nebo právnická osoba zřízená zákonem či státem, vůči níž je stát ovládající osobou. Pozemky vyvlastňovaného lze v takovém případě směnit pouze za pozemky, které vyvlastniteli – státu či právnické osobě jím zřízené/ovládané – patří.

Nebude-li smlouva o směně pozemků či staveb uzavřena do 90 dnů a vyvlastnitel podá žádost o vydání vyvlastňovacího rozhodnutí, mohou obě strany o směně jednat i v průběhu řízení. Pokud se na směně dohodnou, vyvlastňovací úřad řízení zastaví (více o zastavení řízení v závěru článku).

Případy, kdy vyvlastnitel není povinen prokázat pokus o uzavření dohody

Stává se, že vyvlastnitel není schopen dohodu uzavřít ne kvůli vlastní neaktivitě nebo kvůli nesouhlasu vyvlastňovaného, nýbrž proto, že s protistranou objektivně není možné navázat kontakt, že protistrana nemůže o svém majetku rozhodovat nebo že by doručení návrhu smlouvy bylo problematické a docházelo by k průtahům, které by mohly realizaci záměru zmařit. V těchto situacích vyvlastnitel není povinen prokázat, že se o uzavření dohody pokusil.

Doložení pokusu o získání práv dohodou se dle § 5 odst. 5 zákona o vyvlastnění nevyžaduje:

- (1) není-li vyvlastňovaný znám,
- (2) není-li znám jeho pobyt,
- (3) nepodařilo-li se vyvlastňovanému doručit na adresu zapsanou v katastru nemovitostí,
- (4) je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti právními předpisy,
- (5) je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti rozhodnutím soudu nebo jiného orgánu veřejné moci.

Prvně uvedená situace nastává v případě pozemků či staveb, u nichž je v katastru nemovitostí evidován „neznámý vlastník“, dále jejichž vlastníci evidovaní v katastru nemovitostí již nežijí, nebo je-li jako vlastník evidována osoba s chybějícími údaji, kterou kvůli tomu není možné identifikovat. Druhá a třetí situace je dána, není-li známo, kam má být vyvlastňovanému návrh dohody zaslán, anebo je sice jeho adresa známá, avšak vyvlastňovaný zde zásilku nepřevzme či ji převzít odmítne.

V dalších situacích pak uzavření dohody není možné, neboť převod pozemku a stavby nebo jejich zatížení věcným břemenem je vyvlastňovanému zakázáno. Je tomu v případě jeho omezené smluvní volnosti, k čemuž může dojít např.:

- omezuje-li vlastníka při nakládání s majetkem insolvenční zákon,¹⁷⁾
- je-li vlastníka omezen ve svéprávnosti rozsudkem soudu,¹⁸⁾
- poté, co je vůči majetku vlastníka nařízena exekuce.¹⁹⁾

V případě významné infrastruktury doplňuje zákon o urychlení výstavby v § 3 odst. 4, že vyvlastnitel není povinen prokázat neúspěšný pokus o smírné řešení, není-li možné zaslat návrh dohody na adresy stanovené v odst. 2, protože vyvlastňovaný:

- se na těchto adresách nezdržuje,
- odstěhoval se,
- není v místě adresy znám.

Jednání o uzavření dohody po zahájení vyvlastňovacího řízení

Obě strany mohou v jednáních pokračovat i poté, co je vyvlastňovací řízení zahájeno. Nebrání jim v tom ani ustanovení § 19 odst. 3 zákona o vyvlastnění, které po zahájení řízení vyvlastňovaného v nakládání s majetkem významně omezuje. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2187/2013, dospěl k závěru, že určité úkony se svým

17) Ustanovení § 111 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

18) Ustanovení § 55 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

19) Ustanovení § 44a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

majetkem může vyvlastňovaný činit i přesto, že nejsou v citovaném ustanovení uvedeny. Vlastník má i přes uvedená omezení stále právo např. svůj pozemek užívat a bránit jej proti neoprávněným zásahům. Pokud jde o uzavírání smluv s vyvlastnitelem, ustanovení výslovně zavádí výjimku, dle níž není vyvlastňovanému toto jednání zakázáno.

Dohodu tak mohou vyvlastnitel s vyvlastňovaným uzavřít i po uplynutí 90denní lhůty a dokonce i v průběhu vyvlastňovacího řízení. Zákon o vyvlastnění s uzavřením dohody výslovně počítá v ustanovení § 23 odst. 2 písm. b). Dojde-li tedy v průběhu vyvlastňovacího řízení k dohodě, odpadne důvod, kvůli němuž je řízení vedeno, a vyvlastňovací úřad jej zastaví. Oproti obecné úpravě zastavení řízení, jak ji stanoví § 66 správního řádu, kdy se řízení zastavuje formou usnesení s možností se proti němu odvolat, zde platí dvě odchylky. Vyvlastňovací úřad zastaví řízení **rozhodnutím**, které **odvoláním napadnout nelze**.

Závěrečné shrnutí

Základní pravidla pokusu o uzavření dohody mezi osobou, která o získání práv usiluje, a osobou, které tato práva patří, můžeme shrnout následovně. Předtím, než podá žádost o vyvlastnění, se musí vyvlastnitel pokusit o získání práv k pozemkům či stavbám uzavřením dohody s protistranou. Náležitosti návrhu jsou stanoveny zákonem o vyvlastnění a v případě vybrané (významné) infrastruktury rovněž zákonem o urychlení výstavby. Podstatné náležitosti smlouvy o získání práv musí odpovídat občanskému zákoníku. Po zaslání návrhu začíná běžet 90denní lhůta,²⁰⁾ přičemž žádosti o vyvlastnění, podané před jejím uplynutím, by nemohl vyvlastňovací úřad vyhovět. Výjimkou jsou případy, kdy vyvlastnitel o uzavření dohody usilovat nemusí.

Oproti obsahu návrhu, který je podrobně upraven, právní předpisy nestanoví pravidla jednání mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným. Pouhým zasláním návrhu bez reakce na požadavky (protinávhrhy) vyvlastňovaného však vyvlastnitel podmínku pro vydání vyvlastňovacího rozhodnutí nesplní, neboť nereaguje-li ani na racionální požadavky protistrany, neprokáže, že vynaložil dostatečné úsilí k uzavření dohody. Neodpoví-li vyvlastňovaný na návrh vyvlastnitelů vůbec nebo možnost uzavření dohody odmítne, nelze po vyvlastniteli žádat, aby v jednání dále pokračoval, a podmínka neúspěšného pokusu o získání práv dohodou bude v takovém případě splněna. Vyvlastňovaný nemusí své pozemky či stavby vždy pouze prodávat, nýbrž je může směnít za pozemky a stavby vyvlastnitelů, pokud se na tom obě strany dohodnou. Je-li dohoda o získání práv uzavřena až v průběhu vyvlastňovacího řízení, úřad jej zastaví.

20) Po účinnosti novely bude u významné dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury lhůta činit 60 dnů.

Posouzení záměru úřadem územního plánování ve vazbě na formální označení stavby v předložené dokumentaci

Marek Hanák

Na veřejného ochránce práv se obrátil stavebník, který si stěžoval na závazné stanovisko úřadu územního plánování, jenž jeho stavební záměr posoudil jako nepřijatelný. Úřad územního plánování posoudil záměr jako stavbu bytového domu, přestože v dokumentaci byla stavba označena jako stavební úpravy rodinného domu. Důvodem vydání nesouhlasného závazného stanoviska byl rozpor záměru s územním plánem, který v dané ploše nepřipouští stavby bytových domů.

Skutková zjištění

Úřad územního plánování vydal závazné stanovisko ke stavbě označené jako „Stavební úpravy rodinného domu a navazující stavby bez č. p.“ (dále jen „záměr“), kterým uvedený záměr shledal z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování jako nepřijatelný.

Stavebník v žádosti o vydání závazného stanoviska k záměru uvedl, že jde o přístavbu a stavební úpravy budovy č.p. (objekt k bydlení) a navazující budovy bez č. p. nebo ev. č. (jiná stavba) s tím, že po realizaci tohoto záměru vznikne propojením těchto dvou budov pouze jedna samostatná budova (rodinný dům).

Naproti tomu úřad územního plánování v podrobném odůvodnění svého závazného stanoviska uvedl, že podle předložené dokumentace obsahuje budova jeden stávající byt a v budově bez č. p. nebo ev. č. (jiná stavba) mají nově ve dvou nadzemních podlažích vzniknout pouze dva byty. Toto řešení podle názoru úřadu územního plánování neodpovídalo skutečnému stavu věci. Podle názoru úřadu územního plánování nově vznikne v této budově celkem 12 samostatných bytů, z nichž každý je tvořen jednou obytnou místností.

Na základě výše uvedených skutečností dospěl úřad územního plánování k závěru, že záměr obsahuje realizaci bytového domu, přičemž konstatoval, že bydlení hromadné v bytových domech územní plán v dané ploše neumožňuje, a to v hlavním ani v přípustném využití. Předložený záměr proto posoudil jako nepřijatelný.

Stavebník s názorem úřadu územního plánování nesouhlasil, neboť byl přesvědčen, že v předložené dokumentaci jsou dodrženy všechny právní předpisy a platný územní plán. Stavebník namítal, že se zdůvodnění závazného stanoviska nezakládá na právních předpi-

sech, ale na subjektivním hodnocení. Trval na tom, že má zájem rozšířit stávající rodinný dům, nikoliv, jak je mu úřadem územního plánování podsouváno, stavět bytový dům.

Právní hodnocení

Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona¹⁾ platí, že v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.

Věřejný ochránce práv stavebníka poučil, že z hlediska případné právní obrany proti kritizovanému závaznému stanovisku úřadu územního plánování je podstatné, zda bude závazné stanovisko orgánu územního plánování podkladem pro navazující rozhodnutí stavebního úřadu o stavebním záměru.

Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona lze nezákonné závazné stanovisko orgánu územního plánování, vydané pro účely řízení podle stavebního zákona, zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu²⁾. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.³⁾

K samotnému označení záměru v předložené dokumentaci a jeho posouzení ze strany úřadu územního plánování veřejný ochránce práv uvedl, že správní orgán je sice vázán rozsahem podané žádosti, současně je však jeho povinností v souladu se zásadou materiální pravdy zjistit stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti⁴⁾ a posoudit obsah podání podle skutečného obsahu⁵⁾, nikoliv jen podle toho, jak je podání formálně označeno.

-
- 1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební řád), ve znění pozdějších předpisů.
 - 2) Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.
 - 3) Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona.
 - 4) Podle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.
 - 5) Podle § 37 odst. 1 správního řádu je podání úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

Veřejný ochránce práv v této souvislosti upozornil stavebníka na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012-36, www.nssoud.cz, který se týkal umístění stavby v nezastavěném území podle § 18 odst. 5 stavebního zákona⁶⁾, kde zmíněný soud řešil zcela účelové označení stavby stavebníkem, tak aby vyhověla požadavkům stavebního zákona a vyslovil názor, že musí být jednoznačně prokázáno, že se materiálně o takovou stavbu skutečně jedná.

Nejvyšší správní soud ve shora cit. rozsudku mimo jiné uvedl, že „k dodatečnému povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, provedené bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu v nezastavěném území nepostačuje, je-li tato stavba formálně označena v žádosti o dodatečné povolení a v projektové dokumentaci jako jedna z těch staveb, které lze dle taxativního výčtu uvedeného v § 18 odst. 5 stejného zákona v nezastavěném území umísťovat (např. jako stavba informačního centra), ale musí být jednoznačně prokázáno, že se materiálně o takovou stavbu skutečně jedná a že veřejný zájem na jejím provozování převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Důkazní břemeno k prokázání těchto skutečností přitom nese žadatel o dodatečné povolení stavby (tj. stavebník nebo vlastník stavby).“

Závěrečné shrnutí

Veřejný ochránce práv stavebníka vyrozuměl, že jeho podnět považuje za předčasný, přičemž odkázal na § 11 zákona o veřejném ochránci práv⁷⁾, podle něhož musí podnět obsahovat náležitosti, mezi které patří stejnopis rozhodnutí či sdělení úřadu, proti kterému podnět směřuje a doklad o tom, že byl dotčený úřad neúspěšně vyzván k nápravě.

Současně stavebníka poučil, že pokud s posouzením účelu a charakteru stavby jako bytového domu nesouhlasí, je třeba, aby úřadu územního plánování, případně krajskému úřadu, který je jeho nadřízeným orgánem příslušným k přezkoumání závazného stanoviska, předložil důkazy na podporu svého tvrzení, že jeho záměrem není stavba bytového, ale rodinného domu.

Na základě shora popsaných skutečností veřejný ochránce práv důvody k zahájení šetření v dané věci neshledal.

6) Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona přitom platí, že v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.

7) Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Kompenzace za vyvlastnění v roce 2020

Jakub Hanák

Úvod

Na stránkách tohoto časopisu se psalo o náhradách za odnětí a omezení vlastnického práva ve vyvlastňovacím řízení již několikrát.¹⁾ Není divu. Jde o citlivou a důležitou otázku. Navíc se právní úprava od přijetí zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen zákon o vyvlastnění) změnila pětkrát. Proto se také v Česku staví velmi málo dálnic, u nichž by v průběhu výkupu nemovitých věcí nedošlo ke změně pravidel. Z 15 dálnic, jejichž stavba má být zahájena v roce 2021, se postupovalo podle identického znění zákona pouze u 4; hned u 7 z nich byl ovšem zákon změněn čtyřikrát.²⁾ Stabilitu přitom nelze očekávat ani v nejbližší době, neboť byla schválena další novela zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (dále jen zákon o urychlení výstavby). A ta pravidla pro výkup staveb a pozemků i vypracování ocenění pro účely vyvlastňovacího řízení opět změnila.³⁾

Jelikož výklad příslušných ustanovení zákona o vyvlastnění je podán v aktuálních komentářích⁴⁾ soustředím se v tomto článku na silné a slabé stránky stávající právní úpravy v obecnějším kontextu. Nelze se přitom věnovat všem problémům. Článek se soustřeďí na ty, které považuji za nejvýznamnější a zároveň ohrožené zvažovanými změnami.

- 1) HÁBA, J. K oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury. *Stavební právo: bulletin*. 2013, č. 2, s. 53–65; HANÁK, J. Ještě k oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury. *Stavební právo: bulletin*. 2014, č. 1, s. 34–40. Příslušná pozornost byla náhradě za vyvlastnění věnována i v článcích zabývajících se vyvlastněním obecně.
- 2) Data jsou čerpána z informačních letáků jednotlivých staveb, které jsou pravidelně aktualizovány na mapovém portálu ŘSD ČR, který je dostupný zde: <https://www.rsd.cz/wps/portal/>. Informace jsou ke dni 20. 7. 2020.
- 3) Argumentaci a pozměňovací návrhy lze nalézt v návrhu zákona o urychlení výstavby (Sněmovní tisky pod č. 673, 8. volební období, dostupné na www.psp.cz).
- 4) Konkrétně HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018.

Konkrétně na:

- a) obhajobu stěžejních pravidel a právní úpravy jako takové („pokud něco funguje, je lepší to neměnit“),
- b) vztah kupních cen a náhrady za vyvlastnění („prodat, nebo se nechat vyvlastnit“),
- c) pravidla pro určování náhrady za stavby k bydlení („šetření na nepravém místě“ aneb „nechceme dát málo, ale nemůžeme dát moc“),
- d) nevyhnutelnost rozdílných představ vyvlastnítele a vyvlastňovaného o ceně věci,
- e) a v neposlední řadě na změny zahrnuté v rekonstrukci stavebního práva („revoluce ve vyvlastnění nás zatím nečeká“).

Článek je výzvou k diskuzi, proto jsou některé názory záměrně formulovány expresivněji. Svá tvrzení se snažím dokládat konkrétními daty,⁵⁾ protože v diskuzi a zejména v legislativním procesu dosud bohužel převažují dojmy nad data. Zároveň článek využívá poznatků z analýz, které jsem spolu s kolegy zpracoval pro Ministerstvo pro místní rozvoj v letech 2018 a 2019.⁶⁾

Pokud něco funguje, je lepší to neměnit

Veřejně nejsou dostupné statistiky o počtu vyvlastňovacích řízeních v Česku a důvodech pro ně. Budeme-li za spolehlivá považovat data, která zveřejnila Asociace pro rozvoj infrastruktury spolu s Českou asociací konzultačních inženýrů, Sdružením pro výstavbu silnic a Svazem podnikatelů ve stavebnictví České republiky, což jsou hlavní profesní organizace v oblasti přípravy a výstavby dopravní infrastruktury, tak podle ŘSD ČR se 95 % případů výkupů pozemků vyřídí za standardních podmínek do 3 měsíců od návrhu dohody (tj. v minimální zákonem stanovené lhůtě pro jednání s vlastníkem, kdy nelze činit žádné jiné kroky) a pouze v 1 % případů nelze nalézt dohodu. Z tohoto 1 % ovšem (neznámou) část tvoří vedle „spekulantů, kteří fakticky zneužívají situaci a čekají až budou poslední blokující“ odpůrci, kteří blokují stavbu ve snaze jí zabránit s ideových příčin.⁷⁾

-
- 5) I při projednávání novely zákona o urychlení výstavby v létě 2020 si někteří poslanci stěžovali na nedostatek informací o využití institutu mezitímního rozhodnutí, který přelomovým způsobem v roce 2018 oddělil odnětí vlastnického práva a přiznání konečné výše náhrady za vyvlastnění. Ministr průmyslu a obchodu jako zástupce předkladatele novely na výtky reagoval tak, že „*my pochopitelně máme spočteno, o kolik se dá urychlit ten či onen úsek. Ono to není tak úplně jednoduché. Není to jen matematika, protože tam do toho vstupuje celá řada dalších proměnných. Můžeme se vždycky bavit o tom, kolik by nebo jak dlouho by trvala tato dálnice, kdyby tam nebyla ta či ona stížnost nebo prodloužení, ale v zásadě to nelze úplně zjednodušit a nějak elegantně zprůměrovat.*“ Dokonce i předkladatel rozsáhlého komplexního návrhu připraveného ve spolupráci s ministerstvy dopravy a místního rozvoje M. Kolovratník uznal, že „*by si poslanci zasloužili mít takový materiál, analýzu o něco dříve.*“ Ponechávám na tomto místě stranou motivaci a důvody, proč tato data nejsou veřejně dostupná, ačkoliv se jimi odůvodňuje změna právní úpravy. Snižuje to ovšem úroveň odborné diskuze.
 - 6) HANÁK, J. *Kompenzace za odnětí a omezení vlastnického práva dle zákona o vyvlastnění*. 2018, 138 s. HANÁK, J., VOMÁČKA, V. *Podmínky odnětí a omezení vlastnického práva vyvlastněním*. 2019, 190 s.
 - 7) Dopis senátorům ze dne 16. 5. 2017. Dostupný z: https://www.ceskainfrastruktura.cz/wp-content/uploads/2019/07/ARI_SPS_SVS_CACE-Stanovisko-k-urychleni-vystavby-170516-sken.pdf.

Jelikož ideové odpůrce dálnice náhrada za vyvlastnění nezajímá, tak **pro nesouhlas s nabídnutou kupní cenou nesouhlasí méně než 1 % vlastníků pozemků potřebných pro dopravní stavby stavěných státem** (na ně se vztahuje § 3b zákona o urychlení výstavby). Lze proto konstatovat, že se zákonodárci podařilo metodou pokus–omyl vytvořit právní úpravu, která je z hlediska určování kupní ceny za vyvlastňovaný nemovitý majetek v těchto případech funkční. Tyto údaje potvrzují i informace ŘSD o plánovaných dálničních stavbách, neboť v nich jsou vyvlastňovací řízení zmiňována výjimečně.

Přitom je třeba připomenout, že nezřídka fakticky „blokuji“ rychlou výstavbu stát a státní podniky: v případě obchvatu Mikulova je 28 % z nevypořádaných LV státních (ÚZSVM, SPÚ, Lesy ČR)⁸⁾ a u úseku dálnice D4: Háje – Milín pak většina ze zbývajících 13 % nevypořádaných pozemků v trvalém záboru jsou Lesů ČR.⁹⁾

Obdobné informace bohužel nejsou k dispozici u jiných účelů vyvlastnění, které jsou v praxi také běžné. Z informací o přípravě velkých vodních nádrží vyplývá, že v případě nádrže Nové Heřminovy „*jsou vykoupeny v podstatě všechny potřebné pozemky, kromě pozemků, které vlastní obec*“¹⁰⁾ (v případě vodní nádrže Skalička probíhají již přes dva roky výkupy pozemků, u vodní nádrže Vlachovice jsou výkupy teprve zahajovány). Rovněž u menších protipovodňových opatření bývá vyjednávání úspěšné, protože „*pro vlastníky půdy budou připravené zajímavé ceny a od většiny již je předběžný souhlas s prodejem*“, takže např. pro výstavbu poldru v Mělčanech u Dobrušky bude nutné pouze ve dvou případech z několika desítek získat vlastnické právo k pozemkům ve vyvlastňovacím řízení.¹¹⁾ Vlastníkům je v popsáných případech nabízena částka převyšující obvyklou cenu, které by mohli dosáhnout, pokud by pozemek mohli prodat a pozemek by nebyl určen pro uskutečnění účelu vyvlastnění.¹²⁾

8) D52, stavba 5206.1 obchvat Mikulova. Dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/528/infoletak_d52-5206.1-mikulov-obchvat.pdf

9) D4, Háje – Milín. Stav k červnu 2020. Dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/70/infoletak_d4-haje-milin.pdf.

10) DUŠEK, P. ‚Přehrada prostě bude.‘ Povodí Odry chystá v Nových Heřminovech demolice, obec mu blokuje pozemky. [19. 12. 2019] Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vodni-prehrada-nove-herminovy-bruntalsko-demolice-blokovani-pozemku-povodi-odry_1912141917_jgr.

11) ZÁLESKÝ, P. Farmář neuspěl. Povodí může chystat stavbu suchého poldru v Mělčanech. [23. 4. 2019] Dostupné z: https://www.idnes.cz/hradec-kralove/zpravy/suchy-poldr-nadrz-melcany-dobruska-uzemni-rozhodnuti-odvolani-kralovehradecky-povoden-protipovodnove.A190423_471659_hradec-zpravy_tuu.

12) Např. v případě poldru si dovolím odhadnout, že vlastníkům bude nabídnuta za prodej pozemku cena podle cenového předpisu (ta činí podle výpočtu stanoveného § 4 odst. 6 vyhlášky č. 441/2013 Sb. v závislosti na konkrétní poloze pozemku v Dobrušce cca 150 Kč/m²), což je odhadem minimálně pětkrát více než cena zemědělské půdy v lokalitě (často používaný server farmy.cz uvádí pro katastrální území Mělčany u Dobrušky cenu v rozmezí 22 až 30 Kč/m²). Státní podnik může dle § 17c zákona o státním podniku nabývat majetek právě za ceny zjištěné dle cenového předpisu.

Lze se tedy domnívat, že **platí jednoduchá rovnice**: výkupní cena > náhrada za vyvlastnění = méně než 1 % vyvlastňovacích řízení.¹³⁾ Jak bude dále analyzováno, tak tuto rovnici dokáží vyvlastnitelé často vytvořit i právní úpravě navzdory. Jelikož jsou však práva k nemovitým věcem získávána nejčastěji pro dopravní stavby, na které se vztahuje zákon o urychlení výstavby, tak se dále popsané nedostatky právní úpravy v praxi projevují pouze výjimečně. To v kombinaci s nepromyšlenými důsledky změn navrženými v návrhu novely zákona o urychlení výstavby vede k závěru, že je lepší právní úpravu významněji neměnit (dopady novely zákona o urychlení výstavby jsou natolik rozsáhlé, že je nutné jim věnovat samostatný článek).

Dohodnout se, nebo se nechat vyvlastnit?

Považuji za nezbytné, aby rozbor právní úpravy určování náhrad za vyvlastnění byl demonstrován na modelovém případě, protože jinak nebudou čtenáři, který s problematikou přichází do styku méně často, některé závěry srozumitelné. Z důvodu možnosti srovnat různé situace bude předmětem vyvlastnění v **modelovém případě** průměrný rodinný dům a zemědělský pozemek v obci Vlachovice ve Zlínském kraji. Průměrná kupní cena takového rodinného domu dosáhla v roce 2018 (novější údaje nejsou k dispozici) dle šetření Českého statistického úřadu hodnoty 1 812 000 Kč.¹⁴⁾

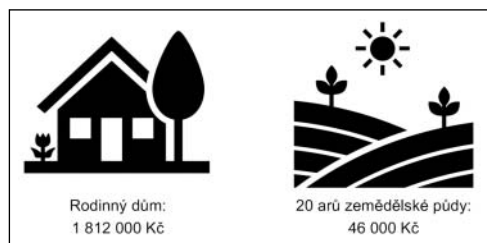


Schéma č. 1: Cena nemovitých věcí v modelovém případě

Průměrná cena zemědělské půdy¹⁵⁾ se ve stejném roce podle zdroje a způsobu zjišťování dat pohybovala v ČR mezi 20,8 až 24,1 Kč/m²,¹⁶⁾ přičemž ve Vlachovicích se pohybuje zřejmě mezi 19 až 27 Kč/m²: dále pro zjednodušení 23 Kč. Tyto částky lze pro účely tohoto článku považovat za ceny obvyklé.

Český zákonodárce musí respektovat mezinárodní závazky, z nichž vyplývá, že **náhrada za vyvlastnění musí být v rozumném poměru k obvyklé ceně (tržní hodnotě) vyvlastněné věci**.¹⁷⁾ Podle § 10 zákona o vyvlastnění má proto vyvlastňovaný nárok na náhradu

13) Skutečnost, že tato rovnice platí, dokládá i příprava výstavby pražského metra: vlastníci pozemků odmítají přistoupit na nezvýšenou cenu jejich nemovitostí. Viz připomínka Hospodářské komory ČR k návrhu novely zákona o urychlení výstavby.

14) Průměrné ceny rodinných domů v ČR v období 2016–2018 dle krajů v závislosti na velikosti obcí a stupni opotřebení. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/ceny-sledovanych-druhu-nemovitosti-2016-az-2018>. Průměrná cena pro celou ČR byla 2 655 000 Kč.

15) Při stanovení náhrady se přitom podle § 10 odst. 5 zákona o vyvlastnění nepřihlíží ke zhodnocení ani znehodnocení pozemku účelem vyvlastnění (dálnic, vodním dílem, energetickou stavbou apod.).

16) Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2018 (Zelená zpráva). Dostupná z: http://eagri.cz/public/web/file/648258/Zelena_zprava_2018.pdf. Cenová mapa půdy a pravidelné roční zprávy na webu www.farmy.cz.

17) Výklad čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I.ÚS 1904/14, který vyšel z argumentace v nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II.ÚS 1135/14.

odpovídající obvyklé ceně vyvlastňované věci a dále na náhradu stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, které účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním.

Je nutné si uvědomit, že pokud chce vyvlastňovaný po odnětí vlastnického práva k rodinnému domu nadále bydlet jako dříve, tak musí

- [1] vyhledat co nejvíce podobný dům, který lze koupit (ideálně v místě): odhadem se tomu musí věnovat 14 pracovních dnů, protože musí domy také prohlédnout a nákup patřičně promyslet (při průměrné měsíční mzdě 34 000 Kč činí tyto náklady 17 000 Kč),¹⁸⁾
- [2] koupit podobný dům za částku získanou jako náhrada za vyvlastnění: 1 812 000 Kč,
- [3] zaplatit provizi realitní kanceláři za zprostředkování prodeje (4 % z ceny domu): 72 480 Kč,
- [4] zaplatit za sepsání kupní smlouvy: 4 000 Kč,¹⁹⁾
- [5] uhradit odměnu za službu advokátní (notářské) úschovy: 7 224 Kč,²⁰⁾
- [6] uhradit poplatek za vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí: 2 000 Kč,²¹⁾
- [7] uhradit náklady na stěhování: odhadem ve výši 70 000 Kč (nedobrovolný zásah do jeho práv jej opravňuje využít profesionálních služeb a není jeho povinností se stěhovat svépomocí),
- [8] zaplatit náklady na změnu dokladů a údajů o místě bydliště u různých subjektů v důsledku změny trvalého pobytu (včetně času): odhadem ve výši 5 000 Kč.²²⁾

Celkové náklady na zajištění nového rodinného domu jako náhrady za dům, který byl vyvlastněn, lze odhadnout ve výši 1 990 000 Kč (náklady vynaložené v souvislosti s vyvlastněním činí cca 175 000 Kč). To za předpokladu, že byla obvyklá cena odhadnuta správně a že bude v okamžiku vyvlastnění k dispozici srovnatelný dům (jinak by vyvlastňovanému vznikly ještě náklady na dočasné ubytování a uskladnění věci).²³⁾ Podmínkou rovněž je, že tyto náklady uzná vyvlastňovací úřad jako oprávněné (tj. vynaložené v důsledku vyvlastnění): vyplývá tak z § 10 odst. 2 zákona o vyvlastnění i jeho interpretaci v literatuře.²⁴⁾ U ze-

18) Průměrné mzdy – 1. čtvrtletí 2020. Zveřejněno 4. 6. 2020. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-1-ctvrtleti-2020>.

19) Orientační cena dle ceníku náhodně vybrané advokátní kanceláře: <http://akn.cz/cenik>.

20) Položka C vyhlášky č. 196/2001 Sb., o odměnách a náhradách notářů, správců pozůstalosti a Notářské komory České republiky (notářský tarif). Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 1. 2018, sp. zn. 25 Cdo 612/2017 může být nevyužití možnosti zaplacení kupní ceny prostřednictvím notářské (advokátní) úschovy při prodeji nemovitosti okolností zakládající tzv. spoluzavinění poškozeného na vzniku škody způsobené nevrácením zaplacené kupní ceny, pokud nedojde k převodu vlastnického práva.

21) Položka č. 120 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

22) Je třeba připomenout, že do zrušení daně z nabytí nemovité věci zákonem musí vyvlastňovaný zaplatit daň ve výši 4 % z ceny náhradního pozemku. Poslanecká sněmovna však 8. 7. 2020 schválila zákon č. 386/2020 Sb., kterým se má k 1. 1. 2021 tato daň zrušit (sněmovní tisk č. 866, 8. volební období).

23) Zároveň se však může vyvlastnitel dohodnout s vyvlastňovaným, že bude v domě ještě bydlet, dokud jej nebude nutné odstranit.

24) HANÁK, ŽIDEK, ČERNOCKÝ, 2020, s. 88–89. VLACHOVÁ, 2018, s. 36. Výjimku představují náklady na vyhledání náhradního domu a nahlášení změny osobních údajů. Zde lze očekávat rezervovaný postoj vyvlastňovacích úřadů, třebaže tyto činnosti objektivně vyvlastňovaným provedeny být musí.

mědělských pozemků je princip shodný, ovšem některé náklady z povahy věci nemohou vzniknout (stěhování), jiné pak jsou výjimečné nebo menší (zemědělství podnikatelé např. běžně nakupují pozemky bez prostředníka a mají přehled o nabídce pozemků). Přesnost odhadu celkových nákladů na nahrazení vyvlastnění půdy je však zásadně ovlivněna průměrnou velikostí vyvlastňovaných zemědělských pozemků, která není veřejně známa (pro tento článek je uvažováno o velikosti 20 arů, tj. 2 000 m², pětiny hektaru).

Cílem zákonodárce by dle mého názoru mělo být, aby k vyvlastnění docházelo co nejméně, neboť vyvlastnění je jednak krajní zásah do vlastnického práva,²⁵⁾ jednak oddaluje a prodražuje uskutečňování účelu vyvlastnění.²⁶⁾ Přednost před vyvlastněním tedy musí mít dohoda (srov. také § 3 zákona o vyvlastnění, který neúspěšný pokus o dohodu stanoví jako jednu z podmínek vyvlastnění). Současná právní úprava by ostatně měla vycházet z předpokladu, že *„částka, již lze za pozemek či stavbu při výkupu dostat, bude vyšší než výše náhrady za vyvlastnění (o bonus) a měla by dosavadní vlastníky motivovat k prodeji pozemku již ve fázi dohody a nikoli k protahování sporů o pozemek až do vyvlastňovacího řízení a příp. podáním žaloby u soudu i dále; zejména pak ty, kteří se dnes snaží protahovat vydání pozemku z důvodu vyšší náhrady až při vyvlastnění.“*²⁷⁾

Zatímco pravidla pro stanovení náhrady za vyvlastnění jsou jednotná, sjednávání kupní ceny závisí na osobě vyvlastnitelce a účelu vyvlastnění. Znázornit všechny v úvahu přicházející varianty není možné. Postačí uvést ty nejběžnější (zřizování technické infrastruktury zde není uvedeno, neboť u něj nedochází k odnětí vlastnického práva a náhradě za jeho omezení je věnována jiná část článku):

- dálnice, silnice I. třídy a železnice uskutečňované státem,
- silnice II. a III. třídy či místní komunikace stavěné územně samosprávnými celky,
- výstavba velkých vodních nádrží státními podniky Povodí,
- realizace menších protipovodňových opatření různými subjekty (např. poldrů, ochranných hrází),
- jako referenční snaha těžební společnosti o získání pozemků pro těžbu hnědého uhlí.²⁸⁾

25) Např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. 28 Cdo 1290/2004.

26) Zákonodárce se občas snaží vyčíslit ztráty způsobené oddálením uskutečnění účelu vyvlastnění. Např. v návrhu na změnu zákona o urychlení výstavby byla u vybraných (téměř 40) silničních staveb ztráta v důsledku zdržení oproti investičnímu záměru odhadnuta na 22,4 mld. Kč, z čehož problematické výkupy a vyvlastnění představovaly ztrátu cca 12,3 mld. Kč.

27) Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb., který zásadně změnil pravidla pro stanovení náhrady za vyvlastnění a sjednání kupní ceny při výstavbě dopravní infrastruktury. Blíže např. HA-NÁK, J. Důsledky novely zákona o vyvlastnění pro znaleckou činnost a oceňování nemovitostí. In: *Soudní inženýrství*, 2013, č. 1, s. 25–29.

28) Zmíněna je jednak proto, že byla nabídka transparentně zveřejněna, jednak proto, že vláda 21. 7. 2020 schválila usnesením č. 757 dokument, který o přípustnosti vyvlastnění pro účely těžby opět vážně uvažuje. Nabídka je stále dostupná např. zde: https://iuhli.cz/wp-content/uploads/2015/06/seven_letak_nahrady_horni_jiretin_a4.pdf.

Při výstavbě dopravní infrastruktury státem v režimu zákona o urychlení výstavby se nepřihlíží ke zhodnocení a znehodnocení nemovitých věcí účelem vyvlastnění, kupní cena je ovšem navýšena o bonusy dle § 3b. V ostatních případech má být dle zákona o vyvlastnění stanovena cena znaleckým posudkem (výkladem i praxí se dovozuje, že má být určena obvyklá cena),²⁹⁾ přičemž v této ceně je nutné zohlednit i cenové dopady plánovaného účelu vyvlastnění. Rozdíly pak vznikají praxí vytvořenou dlouhodobou podpůrnou aplikací cenových výměrů při získávání pozemků pro stavby pozemních komunikací a protipovodňových opatření (zažitá minimální cena)³⁰⁾ či usneseními vlády vydávanými *ad hoc* při přípravě velkých vodních nádrží.³¹⁾

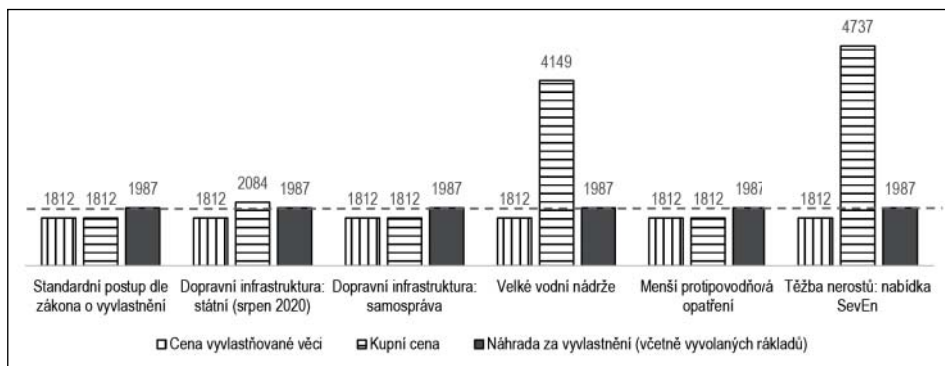


Schéma č. 2: Srovnání náhrad a kupních cen dle účelu vyvlastnění: rodinný dům

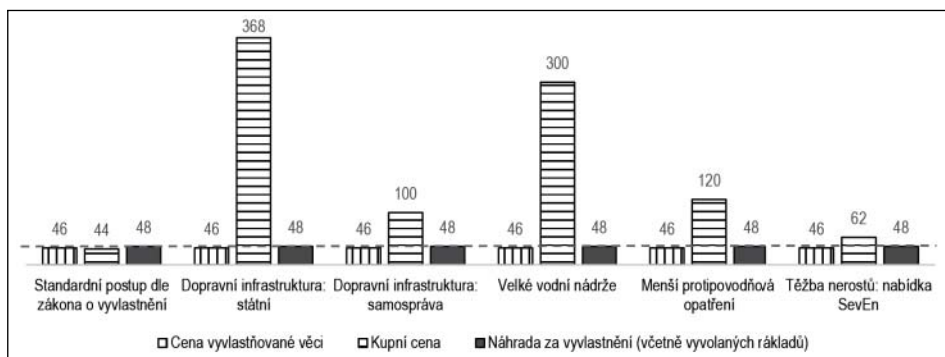


Schéma č. 3: Srovnání náhrad a kupních cen dle účelu vyvlastnění: zemědělský pozemek

29) § 5 odst. 2 písm. a) zákona o vyvlastnění. HANÁK, ŽIDEK, ČERNOCKÝ, 2020, s. 48.

30) Výměr MF č. 01/2020 ze dne 17. prosince 2019, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Ceny uvedené v jeho části I., oddílu A, položce č. 1 se dlouhodobě používají jako minimální výkupní ceny, které jsou nabízeny vlastníkům pozemků potřebných pro stavby, u nichž je možné vyvlastnění a jejichž výkup neprobíhá podle zákona o urychlení výstavby.

31) Srov. např. usnesení vlády č. 257 z roku 2019 (vodní nádrž Vlachovice) a usnesení vlády č. 274 z roku 2017 (vodní nádrž Skalička).

Z grafů znázorňujících odhad ceny vyvlastňované nemovité věci, kupní cenu a náhradu za vyvlastnění v případě jejího dobrovolného prodeje vyplývá, že pro vyvlastňovaného je za standardních podmínek (bez aplikace zvláštní úpravy v zákoně o urychlení výstavby) **výhodnější se nechat vyvlastnit, neboť má nárok ještě na náhradu nákladů vynaložených v souvislosti s vyvlastněním** (minimálně poplatku za vklad práva k nové věci do katastru nemovitostí).³²⁾ Těto skutečnosti jsou si vyvlastnitelé dobře vědomi. Proto různými způsoby navyšují kupní ceny, aby učinili vyvlastnění z ekonomického pohledu nevýhodné (typickým případem jsou nabídky obcí, kterým § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích umožňuje odůvodnit nákup za cenu převyšující cenu v místě a čase obvyklou: srov. např. transakce uskutečněné Uherským Brodem³³⁾ či Velkým Meziříčím).³⁴⁾

Data tedy sice prokazují, že i dnes lze docílit (mj. tím, že lze přihlídnout k zhodnocení pozemku účelem vyvlastnění při jeho smluvním získání) výhodnosti dohody, přesto by bylo na místě uvažovat o rozšíření bonusu k výkupní ceně podle zákona o urychlení výstavby i na další účely vyvlastnění. Takové řešení by totiž bylo přehlednější pro vlastníky, jednotné na území celé republiky a hlavně transparentní.

Různá pravidla pro sjednání kupní ceny v současné podobě nemají věcné opodstatnění a jsou vytvářena nahodile. Přitom je třeba vzít v potaz, že s výjimkou nabídky soukromé těžební společnosti jsou vyvlastniteli veřejnoprávní korporace, kterým příslušné zákony ukládají povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem. Povaha subjektu by tedy neměla být důvodem těchto rozdílů. Rozdíly jsou totiž způsobeny různou právní úpravou (§ 3b zákona o urychlení výstavby ve srovnání s § 5 zákona o vyvlastnění) a odlišnou praxí vyvlastnitelů (obcí a krajů při výkupu pozemků pro pozemní komunikace a státních podniků při přípravě výstavby velkých vodních nádrží). **Výhodnost kupní ceny by měla odrážet význam účelů vyvlastnění (vyjádřený např. přínosy pro předmětné území, rozsahem ztrát způsobených odložením jejich realizace nebo společenskými prioritami) a být odůvodněna.** Žádné takové odhady však ani zákonodárce při přijímání zákona o urychlení výstavby a jeho změn, ani vláda při přijímání usnesení vlády, podle kterých probíhá výkup pozemků pro vodní díla, neprovedla.³⁵⁾

32) V praxi tyto nároky vyvlastňovaní vždy neuplatňují a nevědomky tak výhodnosti právní úpravy nevyužívají.

33) Zemědělské pozemky jsou vykupovány za jednotnou výkupní cenu 100 Kč/m² pro silnici II. třídy (obchvat Újezdce a Těšova). Viz zde: <https://www.ub.cz/zpravy/Pokracuji-vykupy-pozemku-pro-obchvat?expandMenu=63>.

34) Výkup pozemků dotčených realizací akce „II/360 Velké Meziříčí – JV obchvat“ za 200 Kč/m². Dostupné z: https://www.velkemezirici.cz/images/stories/rada_zastupitelstvo/usneseni/2017/26-2017/26-05-09-2017.pdf

35) Výše bonusu byla nejprve 100 %, poté až 1 500 % a nyní je 700 % v případě nestavebních pozemků, u stavebních pozemků byla až do letošního roku 15 %, nyní je 50 %, přičemž tato částka je odhadem předkládajícího poslance.

Konec šetření na nepravém místě?

Ředitel ŘSD ČR se na podzim 2019 vyslovil pro to, aby se přijala „úprava, která by významně změnila postavení vyvlastňovaných subjektů, která by stanovila náhradu za výkup nemovitostí sloužících k trvalému bydlení a to tím způsobem, že kupní cena vyvlastňované nemovitosti **nesmí být nižší, než kolik činí cena odpovídající pořízení obdobného náhradního obydlí v místě, kde se nemovitá věc nachází.**“³⁶⁾ Rovněž Ústavní soudu nedávno připomněl, že „*obecné soudy by při posuzování náhrad měly vycházet nejen ze znaleckých posudků na dotčené nemovitosti, ale měly by se zabývat také tím, zda původní vlastník je schopen v daném čase a lokalitě pořídit si za poskytnutou náhradu srovnatelnou nemovitost. Takový postup obecných soudů lze považovat za přílehlavý nejen ve vztahu ke stávajícím vlastníkům, kteří proces vyvlastnění vnímají zpravidla velmi intenzivně, ale též ve vztahu ke státu samotnému. V případě, že vlastníci nebudou poskytnuté náhrady považovat za férové, lze očekávat zvýšení počtu soudních sporů, jejichž vedení nepřispěje k realizaci účelu, pro který bylo vyvlastňovací řízení zahájeno. Z toho důvodu by obecné soudy v rámci svého odůvodnění měly věnovat svou úvahu tomu, zda rámcově lze za poskytnutou náhradu pořídit srovnatelnou nemovitost.*“³⁷⁾

Nedomnívám se, že Ústavní soud požaduje, aby soud, resp. vyvlastňovací úřad, zkoumal, zda v místě vyvlastnění lze koupit obdobný rodinný dům (to by šlo zjistit snad na základě inzerce či dotázáním se realitních zprostředkovatelů). Spíše jde o zdůraznění požadavku, aby náhrada umožňovala zaplatit za srovnatelný dům. Pak ale oba názory dle mého názoru přehlíží, že zákon o vyvlastnění i zákon o urychlení výstavby garantují vyvlastňovanému protiplnění ve výši obvyklé ceny vyvlastněné věci. A obvyklá cena by měla podle své definice odpovídat právě cenám, za které se v předmětné lokalitě obchoduje se srovnatelnými věcmi: tj. rodinnými domy. Poněvadž soud si musí k určení ceny nemovité věci vyžádat znalecký posudek, neboť jde o otázku, jejíž zodpovězení vyžaduje zvláštní odborné znalosti, nedovedu si představit, jakou úvahu má soud provést nad rámec posouzení, zda je znalecký posudek pravdivý, úplný a nezkreslený.

Tato pochybnost ovšem nesmí zakrýt, že existuje riziko, že vyvlastňovaný získá částku, která nepokryje náklady na pořízení nového domu.³⁸⁾ To platí nejen o náhradě za vyvlastnění, nýbrž i o sjednané kupní ceně (podle obecné úpravy v zákoně o vyvlastnění i zvláštním režimu platícím pro dálnice do změny v roce 2020): viz sloupce č. 2 a 3 ve schématu č. 4.

36) MÁTL, R. Prioritní úkoly ředitelství silnic a dálnic ČR v nejbližším období. Sborník *Silniční konference 2019*, s. 37. Dostupné z: https://www.silnicnikonference.cz/sbornik/SK2019_sbornik.pdf.

37) Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2020, sp. zn. I. ÚS 2556/18. Případ se týkal rodinného domu.

38) Vyvlastňovaný v takovém případě musí získat chybějící prostředky jiným způsobem, nebo si pořídit levnější (horší) dům. V Česku tuto diskuzi otevřel RYŠKA, M. *Náhrada za vyvlastnění věci: Proč má převýšit obvyklou cenu*. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2011/07/nahrada-za-yyvlastneni-veci-proc-ma-prevysit-obvyklou-cenu>.

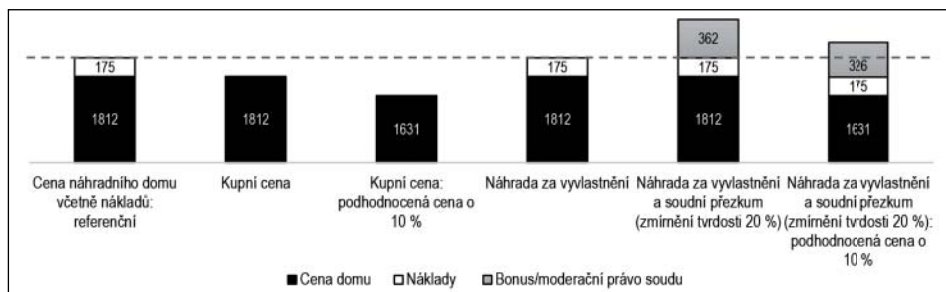


Schéma č. 4: Náklady na zajištění náhradního rodinného domu a možné náhrady a kupní ceny (zákon o vyvlastnění)

Důvody tohoto rizika jsou dva. Zákonodárce si předně při přijímání pravidel pro jednání s vyvlastňovanými neuvědomil, že se zajištěním nového domu jsou spojeny významné náklady, které je nutné k ceně domu připočítat. Zároveň lze obvyklou cenu pozemku a stavby pouze odhadnout.³⁹⁾ Pokud by se znalecký posudek „zmýlil“ a obvyklou cenu o 10 % podhodnotil,⁴⁰⁾ nebo by vyvlastňovaný mohl v místě bydliště získat srovnatelný dům pouze za cenu vyšší o 10 %, neboť jiný nebyl v dané době k dispozici, tak by se celkové náklady vyvlastňovaného zvýšily.

Dnes toto riziko minimalizuje srovnání obvyklé a zjištěné ceny věci při určování výše náhrady za vyvlastnění (dle § 10 odst. 4 zákona o vyvlastnění) a možnost soudu navýšit náhradu za vyvlastnění pro mimořádné okolnosti (blíže § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění: teoreticky u dlouhodobého vlastnictví rodinného domu v zastavěném území až o 50 % – viz poslední dva sloupce ve schématu č. 4). Přestože se domnívám, že důsledným výkladem § 10 odst. 3 zákona o vyvlastnění, podle něhož se náhrady stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídaly majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění, by bylo možné dovést pravomoc vyvlastňovacích úřadů zvýšit náhradu,⁴¹⁾ tak převažující výklad a hlavně praxe je opačná: vyvlastňovací úřady náhradu nezvyšují nad ceny uvedené ve znaleckém posudku. To bylo opakovaně kritizováno v literatuře.⁴²⁾ Nelze však zřejmě očekávat, že by se zákonodárce odhodlal jednoznačně přiznat vyvlastňovacím úřadům právo zvýšit náhradu ve srovnání s cenou stanovenou znaleckým posudkem, aby lépe odpovídala mimořádným okolnostem případu: několik krajů (Zlínský a Moravskoslezský) v připomínkovém řízení návrhu nového stavebního zákona totiž požadovalo dokonce přesun pravomoci rozhodovat o náhradě za vyvlastnění výlučně na soudy.⁴³⁾

39) Podrobnější rozbor včetně postupu oceňovatele v případech, kdy se obdobnými věcmi neobchoduje vůbec, viz HANÁK, J. In: ADAMOVIČ, H. a kol. *Pozemkové vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 555–556.

40) Takový znalecký posudek by stále byl správný, neboť se akceptuje i odhad obvyklé ceny v rozmezí: např. odhad obvyklé ceny domu 2 600 000 až 2 800 000 Kč.

41) Podrobněji HANÁK, ŽIDEK, ČERNOCKÝ, 2020, s. 75.

42) HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů. Současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 163 či FRUMAROVÁ, K. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 32.

43) Moravskoslezský kraj argumentoval tím, že by se tím zkrátila délka vlastního vyvlastňovacího

Druhá příčina je ovšem jen obtížně odstranitelná, neboť oceňování nemovitých věcí nebude nikdy tak přesné jako výstupy např. přírodních věd a odhadnutá obvyklá cena se bude od kupní ceny vždy odlišovat. Navýšení náhrady za vyvlastnění o částku, která by toto riziko pokrývala, by bylo kontraproduktivní, neboť by vyvlastnění bylo výhodnější než dohoda, což je z praktických důvodů nežádoucí (vyvlastňovaný by odmítl dohodu podepsat, neboť by ve vyvlastňovacím řízení dosáhl lepších podmínek).⁴⁴⁾ Proto považují za správné, že má dojít ke zvýšení bonusu při prodeji domu a stavebního pozemku z 15 % na 50 % (sloupce č. 4 a 5 ve schématu č. 5). Přitom byly neúspěšné pozměňovací návrhy poslance M. Jurečky na 80 %, resp. 100 % (shodně také návrh senátorky J. Seitlové).

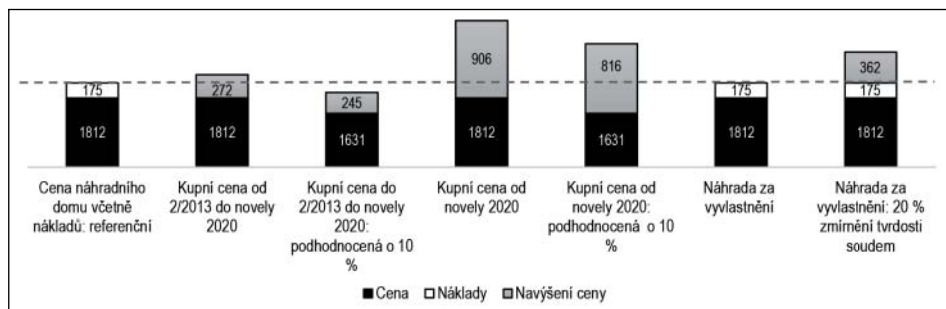


Schéma č. 5: Náklady na zajištění náhradního rodinného domu a možné náhrady a kupní ceny (zákon o urychlení výstavby)

Je však s podivem, že nebyla tato změna prosazena i pro ostatní účely vyvlastnění, neboť u nich je vyvlastnění staveb stále mnohem výhodnější než dohoda s vyvlastnitelem za podmínek zákona o vyvlastnění, což jednoznačně dokládá schéma č. 4.



Schéma č. 6: Záměna bonusu u rodinného domu a zemědělské půdy

Stále také zůstává **pozoruhodný rozdíl ve velkorysosti nabídky při odkupu věcí v režimu zákona o urychlení výstavby**, k nimž mají jejich vlastníci mnohem bližší vztah a mají mnohem větší význam pro uspokojení jejich základních potřeb (domy za 150 % ceny), a ceny u věcí, u nichž vlastníci mnohdy ani nevědí, kde přes-

řízení, protože zajišťování a posuzování podkladů pro stanovení výše náhrady za vyvlastnění a řešení námitek vyvlastňovaných je důvodem jejich značné délky, a žalobami je výše náhrady napadána téměř vždy. Připomínky k návrhu nového stavebního zákona. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>.

44) V úvahu samozřejmě přichází navýšení kupní ceny o bonus za dohodu a navýšení náhrady za faktickou nedobrovolnost prodeje a riziko nepřesného ocenění.

ně se nachází⁴⁵⁾ (pole za 700 %). Šlo o důsledek šetření zákonodárce na nepravém místě, protože podle zákonodárce byl stanoven „bonus významně omezenější s ohledem na dosažovanou cenu stanovenou znaleckým posudkem [tady již skutečně půjde o cenu za stavební pozemek, který vlastník však již svou činností nebo činností svých právních předchůdců také nějak zhodnotil (tj. nejde o zemědělsky využívaný pozemek), nebo o stavbu].“ Přeloženo do češtiny, zákonodárce nechtěl navýšit kupní cenu za dům ve stejné míře jako u zemědělské půdy, protože by to bylo moc drahé.⁴⁶⁾ Srovnání částek, které by musel vyvlastnitel zaplatit, pokud by se zaměnil bonus pro zemědělskou půdu (osminásobek) s bonusem pro rodinný dům (původní násobek 1,15), jednoznačně demonstruje výhodnost nabídky v případě zemědělské půdy (nestavebních pozemků obecně) i nedostatečnou motivaci pro dobrovolný prodej rodinného domu. Z prohlášení ministra průmyslu a obchodu při jednání o návrhu zákona o urychlení výstavby vráceného Senátem vyplývá, že s navýšením bonusu nad 50 % vlastníci rodinných domů počítat nemohou, neboť tento je považován za dostatečně vysoký.

Při případné změně právní úpravy je však třeba, aby právní úprava umožnila řešit situaci, kdy u konkrétní stavby (např. úseku dálnice, nádrže) dojde ke změně právní úpravy, která vytvoří rozdíly mezi vyvlastňovanými. Ačkoliv je uzavření kupní smlouvy dobrovolné, tak důvěru vyvlastňovaných nemůže získat přístup, kdy jsou v červnu nabídnuty za dům 3 miliony korun a v září 4 miliony korun. Na tento problém upozornil při projednávání novely zákona o urychlení výstavby např. poslanec I. Adamec („*ty stavby jsou rozjeté, teď se začne vykupovat a mezitím vstoupí tento zákon v platnost. A jak to tedy bude, když část prodá za 1,15 a druhá bude čekat 1,5. Zrychlíme tu výstavby?*“). Přechodná ustanovení navržené novely se tímto nezabývají. Ačkoliv žádný zákon nezakazuje uzavřít dodatek ke kupní smlouvě, nelze očekávat, že budou vyvlastnitelé, kteří nakládají s veřejným majetkem a již uzavřeli kupní smlouvy podle méně výhodných (ovšem zákonných) podmínek s vyvlastňovanými, tyto smlouvy dodatečně měnit.

Představy vyvlastnitelů a vyvlastňovaného se budou vždy lišit

Představy vyvlastnitelů a vyvlastňovaného o ceně předmětného nemovitěho majetku se běžně liší. Někdy může být rozdíl v představách takového charakteru, že po vyvlastniteli poté nelze žádat, aby s vyvlastňovaným dále jednal o náhradě za vyvlastnění.⁴⁷⁾ Tento problém je fakticky neodstranitelný, neboť na rozdíl od rozměrů věci, nelze obvyklou cenu stanovit způsobem, který bude vždy stejný. Rovněž ocenění zjištěnou cenou (tj. podle cenového předpisu: zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku) může vykazovat rozdíly, neboť se počítá s úvahou oceňovatele např. při posuzování vlivu okolní zástavby či polohy na komerční využitelnost pozemku.

45) Na rizika spojená se správou nemovitostí „na dálku“ upozornil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75.

46) Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb. Sněmovní tisk č. 683 (6. volební období). Zlí jazykové by ale mohli za důvod označit závist, protože někteří vlastníci by při použití stejného bonusu jako u zemědělské půdy získali vysokou částku peněz.

47) Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 28/2007-126.

Tento **latentní rozpor** právní úprava navíc podporuje tím, že garantuje vyvlastňovacímu právu na to, aby předložil znalecký posudek, který zpracuje jím vybraný oceňovatel a jehož náklady zaplatí vyvlastnitel (viz § 20 zákona o vyvlastnění). Ačkoliv to neznamená, že vyvlastňovací úřad musí na základě posudku předloženého vyvlastňovaným vždy rozhodnout,⁴⁸⁾ tak v případě, že ocenění bude provedeno *de lege artis*, musí mu dát přednost. Míra přesnosti odhadu obvyklé ceny se liší v závislosti na druhu nemovité věci. U těch, s nimiž se běžně obchoduje (např. zemědělské pozemky), budou rozdíly menší než u atypických (např. lomu).

I tyto úvahy je žádoucí ilustrovat na modelovém případě vyvlastnění 20 arů zemědělské půdy ve Vlachovicích, s níž se má obchodovat v rozmezí 19 až 27 Kč/m² (viz výše). Ve schématu č. 7 jsou srovnány postupy ve standardním režimu dle zákona o vyvlastnění i zvláštní úpravy podle zákona o urychlení výstavby. V posudku předloženého vyvlastnitelem byla určena cena 20 Kč/m², v posudku objednaným vyvlastňovaným 27 Kč/m² a nesprávným znaleckým posudkem 10 Kč/m².

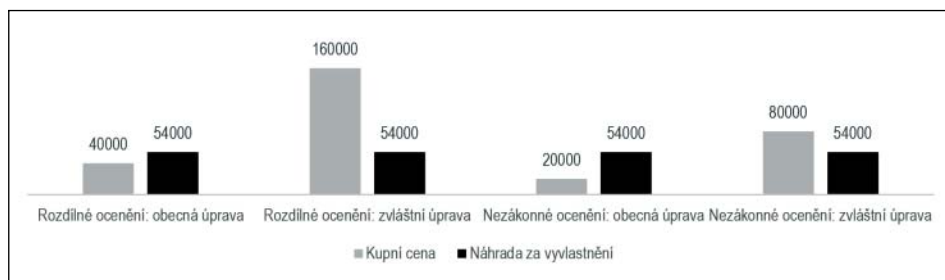


Schéma č. 7: Důsledky rozdílného ocenění na rozhodování vyvlastňovaného

Pokud není nabídka ceny jednoznačně výhodná, je vyvlastňovaný motivován ji odmítnout a nechat rozhodnout vyvlastňovací úřad. Poněvadž smyslem náhrady za vyvlastnění je kompenzovat majetkovou újmu způsobenou vyvlastněním, domnívám se, že **je v pořádku, pokud odmítnutím nabídky ztrácí vyvlastňovaný výhody spojené pouze s dobrovolným prodejem** (viz sloupce č. 3 a 4). Případnou škodu způsobenou odmítnutím kupní ceny v důsledku jejího podhodnocení protiprávním jednáním znalce (tj. zásadním porušením jeho povinností, které vedou k nesprávnému odhadu ceny), lze řešit žalobou na náhradu škody vůči oceňovateli.⁴⁹⁾ Zatímco podle standardní úpravy tato škoda zřejmě ani nevznikne, neboť náhrada bude stanovena ve výši odpovídající majetkové újmě, tak v případě zvláštního postupu lze za škodu teoreticky považovat rozdíl mezi výší kupní ceny sjednané na základě správného ocenění, resp. ceny, za kterou byly vykoupeny identické pozemky pro stejnou stavbu, a přiznanou náhradou za vyvlastnění (tj. v tomto případě rozdíl mezi sloupci č. 3 a 8 ve schématu č. 7, který činí 106 000 Kč).

48) Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. I. ÚS 1350/16.

49) Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 883/2006 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2018, sp. zn. 29 Cdo 4803/2016.

V případě náhrad za omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, jsou všechny výše uvedené problémy identické. Existuje tu ale navíc ještě rozdíl, jehož **příčiny ovšem spočívají v právní úpravě a praxi mimo zákon o vyvlastnění, resp. zákon o urychlení výstavby.** Touto příčinou je větší množství přístupů k určování cen věcných břemen. V tomto článku není prostor pro analýzu všech případů,⁵⁰⁾ postačující je ukázka možného rozdílného výsledku v případě, že dva znalci budou určovat zjištěnou cenu, kde je způsob ocenění určen § 16b zákona o oceňování majetku a není zde tedy prostor pro volbu různých metod ocenění. Postup má být (zjednodušeně) následující:

- [1] zjistí se roční užitek ve výši obvyklé ceny (zpravidla nájemné či pachtovné z pozemku),
- [2] relevantní roční užitek se vynásobí počtem let trvání práva, maximálně však pěti, nejde-li o služebnost *in personam*, kdy se násobí užitek deseti,
- [3] pokud není možné cenu výše uvedeným postupem stanovit, ocení se věcné břemeno částkou 10 000 Kč.

V praxi jsou však doporučeny a používány dva postupy pro určení výše ročního užítu: plné ztotožnění ročního užítu s pachtovným,⁵¹⁾ resp. jeho korekce (u zemědělského pozemku v hodnotě 0,1 až 0,3) z obvyklého pachtovného, neboť pozemek užívá jak oprávněný z věcného břemene, tak jeho vlastník.⁵²⁾

Roční užitek ztotožněn s plným pachtovným		Roční užitek ztotožněn s upraveným pachtovným (0,15 z něj)	
Užitek za m ²	0,28 Kč ⁵³⁾	Užitek za m ²	0,04 Kč
Počet let trvání	5	Počet let trvání	5
Cena za m ²	1,40 Kč	Cena za m ²	0,20 Kč
Výměra v m ²	2 000	Výměra v m ²	2 000
Cena služebnosti	2 800 Kč	Cena služebnosti	400 Kč

Výsledný rozdíl při dosažení stejných hodnot je značný a nelze proto očekávat, že bude ocenění věcného břemene vždy stejné. Proto je kritika ze strany energetických, vodárenských či telekomunikačních společností pochopitelná. Identického výsledku ocenění nelze však dosáhnout jinak než určením závazných hodnot, vzorců a koeficientů.⁵³⁾ Pakliže

50) Blíže HANÁK, J., KUHVROVÁ, K., SEDLÁČEK, J. *Oceňování služebnosti: teorie a praxe*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

51) HANÁK, J., KUHVROVÁ, K., SEDLÁČEK, J. *Oceňování služebnosti: teorie a praxe*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 132. BRADÁČ, A. a kol. *Věcná břemena od A do Z*. Praha: Linde, 2009, s. 234 a 235.

52) Postup dle znaleckého standardu Asociace znalců a odhadců č. 10. Obvyklá cena služebnosti zřízení, vedení a provozování inženýrských sítí. Dostupné z: http://www.azoposn.cz/domains/azoposn.cz/doku.php?id=znalecke_standardy:start.

53) Ovšem změna zákona o oceňování majetku provedená zákonem č. 237/2020 Sb. v kombinaci s návrhem novely oceňovací vyhlášky, která byla zveřejněna 31. 7. 2020 v Knihovně připravované legislativy, by tento rozdíl ještě prohloubila, neboť obecně zvyšuje ceny věcných břemen. Tento problém je na druhou stranu poměrně uspokojivě vyřešen § 3b odst. 3 zákona o urychlení výstavby, podle něhož se sjednává výše úplaty ve výši 10 000 Kč a teprve pokud nesouhlasí vyvlastňovaný s touto částkou, tak se věcné břemeno ocenění individuálně.

vyvlastnitel použije posudek, kde byla použita korekce výše pachtovného, nemůže se divit, že vyvlastňovaný odmítá dohodu podepsat (nehledě na symbolickou výši nabídnuté částky za omezení vlastnického práva).⁵⁴⁾

Závěr

Na základě provedeného rozboru, který může být v individuálních případech odlišný od modelových, si troufám tvrdit,

- a) že nejde zabránit tomu, aby měli vyvlastnitel a vyvlastňovaný rozdílnou představu o způsobu majetkoprávního vypořádání s tím, že úlohou vyvlastňovacího řízení je bránit excesům při jednání vyvlastnitel a nikoliv garantovat pro vyvlastňovaného výhodné podmínky;
- b) že zákon o vyvlastnění bez použití zvláštní úpravy v zákoně o urychlení výstavby nutí vyvlastňované odmítnout návrhy dohod, protože je pro ně z finančního pohledu výhodnější vyvlastnění; postupy používané vyvlastniteli, aby tomuto předešli, jsou netransparentní a nesystémové, třebaže lze pro to lze mít pochopení;
- c) že by bylo rozumné změnit pravidla pro určování kupní ceny za stavby k bydlení a aplikovat na všechny případy (nejen na výkupy a vyvlastnění pro dopravní stavby), přičemž inspirativní je návrh na změnu zákona o urychlení výstavby;
- d) že je přesto právní úprava funkční, neboť vyvlastnitel ji dokáže aplikovat způsobem, kdy méně než 1 % případů končí vyvlastněním pro nesouhlas s náhradou.

Proto při znalosti dřívějších i současných návrhů na změnu jsem přesvědčen, že je lepší ponechat právní úpravu stanovování náhrad za vyvlastnění v současné podobě. Tomu odpovídá i návrh rekodifikace stavebního práva, který sice počítá s přípravou nového zákona o vyvlastnění, ale v tuto chvíli žádné zásadní změně v problematice rozhodování o náhradě za vyvlastnění neobsahuje. Totéž platí o věcném záměru nového zákona o vyvlastnění, který 25. 8. 2020 zveřejnilo v Katalogu vládní legislativy Ministerstvo pro místní rozvoj.

54) Této problematice by bylo možné věnovat samostatný článek.

Reklama a stavební zákon

Martina Pavelková

V nejširším možném pojetí nazíráme na reklamu jako na jakoukoliv činnost, při které dochází k určité propagaci, většinou výrobků, služeb nebo také např. značky či ideje. V kontextu stavebního práva je potřeba reklamu vnímat materiálně jako stavby a zařízení, prostřednictvím kterých k této propagaci, příp. označení¹⁾, dochází. Stavby a zařízení pro reklamu jsou ve stavebním zákoně²⁾ specifickou kategorií, neboť jejich vymezení vychází více než z jejich stavebně technické charakteristiky z faktické podstaty činnosti, kterou tyto objekty umožňují realizovat.

Základním předmětem regulace stavebního zákona jsou stavby, resp. povolování jejich realizace v území, příp. realizace jejich změn. Ve vymezených případech reguluje stavební zákon také činnost v území, jejímž výsledkem není stavba, ale jedná se o takový způsob užívání, který podléhá povolování sám o sobě (změny využití území, změny vlivu užívání stavby, dělení a scelování pozemků, stanovování ochranných pásem). Jakkoliv by se mohlo zdát, že v části věnující se územnímu plánování byly ambice tvůrců tohoto odvětví co do rozsahu regulace širší, fakticky tomu tak spíše není. Územně plánovací dokumentace se jakožto opatření obecné povahy projevuje vůči svým adresátům (pouze) v procesech na úseku stavebního řádu, jejichž předmět je striktně vymezen výše uvedeným způsobem.³⁾

K objektům sloužícím k reklamní činnosti přistupuje stavební zákon vícero způsoby. V případě, že je reklama realizovaná formou stavby, je stavebním zákonem regulována z titulu naplnění definičních znaků stavby⁴⁾, a to jako tzv. stavba pro reklamu. Naproti tomu zařízení pro reklamu představuje zcela samostatnou kategorii, která stojí někde na pomezí regulace staveb a nestavebních činností v území. Stavební zákon jej v ust. § 3 odst. 2 definuje jako *informační a reklamní panel, tabuli, desku či jinou konstrukci a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3*. V případě, že má zařízení plochu větší než 8 m², považuje se dle pokračování zákonné definice za stavbu pro reklamu. V pochyb-

1) Záměrně je vedle propagace zmíněn i druhý možný účel reklamy ve smyslu stavebního zákona, tj. označení provozovny, které však nepředstavuje reklamu coby samostatný předmět podnikání.

2) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: zakonyprolidi.cz [cit. 26.9.2020].

3) Územně plánovací dokumentaci samozřejmě nelze upřít její zákonný rozsah a obsah, který je zdaleka širší, než pouze stanovení funkčního využití území. To je však projevem koncepčního charakteru územně plánovací dokumentace coby strategického dokumentu vyjadřujícího plán budoucího rozvoje území.

4) Dle ust. § 2 odst. 3 stavebního zákona se *stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně-technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.*

nostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Dle citovaných definic lze tedy shrnout, že co se týče nosičů reklamy, rozlišuje stavební zákon tyto tři kategorie:

- stavby pro reklamu, které naplňují definici stavby;
- stavby pro reklamu, které naplňují definici zařízení, ale jejich plocha je větší než 8 m²;
- zařízení pro reklamu, která naplňují definici zařízení a jejich plocha je menší než 8 m².

Stavby a zařízení pro reklamu v praxi stavebních úřadů

Dle ustanovení stavebního řádu⁵⁾ vyžadují stavby pro reklamu naplňující definiční znaky stavby pro svou realizaci vydání územního rozhodnutí i stavebního povolení, na rozdíl od staveb pro reklamu naplňujících definiční znaky zařízení s plochou větší než 8 m², u kterých postačí namísto stavebního povolení ohlášení. Zařízení pro reklamu do 8 m² vyžadují pouze územní rozhodnutí (jež může být dle zákonných podmínek nahrazeno územním souhlasem), realizace zařízení o velikosti do 0,6 m² mimo ochranné pásmo pozemní komunikace nepodléhá žádnému povolení.

Rozlišení kategorií staveb a zařízení pro účely určení režimů jejich umístování a povolování je na rozdíl od definic pojmů ve stavebním zákoně zřejmé. Největší problémy v praxi však činí vymezení předmětu řízení vedených o reklamních zařízeních, resp. určování, zda se o reklamní zařízení vůbec jedná. Ze zákonné definice totiž explicitně nevyplývá, zda lze za zařízení považovat cokoli, co je nosičem reklamy, anebo zda musí zařízení vykazovat určitou minimální míru využití konstrukčních či obdobných technologií, jako je tomu u staveb.

Podle komentářové literatury⁶⁾ znamená zařízení v obecném slova smyslu nosič, na který je reklama upevňována, tzn., že reklama sama o sobě zařízením není. V jiném komentáři⁷⁾ je obdobný výklad rozšířen o negativní pojetí, a sice, že za zařízení pro reklamu nemohou být považovány reklamní nápisy ani kresby na stavbách. Tento přístup zastává i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2013, sp. zn. 8 As 63/2012.⁸⁾ Ministerstvo pro místní rozvoj se této problematice v minulosti věnovalo také v několika metodických pokynech. V těch mimo jiné potvrdilo, že reklamní nápisy a kresby na stavbách nelze považovat za zařízení pro reklamu ani za udržovací práce. Požadovat odstranění takovýchto nápisů by mohl

5) Ust. § 79 odst. 2 písm. a, ust. § 103 odst. 1 písm. e) bod 15 a ust. § 104 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

6) Srov. MACHÁČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.

7) Srov. POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M.: *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015.

8) V uvedeném rozsudku potvrdil Nejvyšší správní soud závěr, že reklamní plachty samy o sobě pod pojem zařízení ve smyslu stavebního zákona podřadit nelze. Současně uvedl, že definici pojmu zařízení je potřeba aplikovat rovněž v postupech dle zákona o památkové péči, neboť ten vlastní definici tohoto pojmu neupravuje.

stavební úřad pouze, pokud by byl vzhled fasády určen podmínkami územního rozhodnutí nebo stavebního povolení.⁹⁾ Následně ministerstvo doplnilo, že i potišťené textilie přiva- zované na lešení či fasády by mohly naplňovat definici zařízení, pokud by byly napnuty na rámu, roštu či obdobné konstrukci. K posouzení konkrétních případů je však přísluš- ný vždy stavební úřad.¹⁰⁾ V nejnovějším publikovaném stanovisku potvrdilo ministerstvo výklad, že reklamním zařízením ve smyslu stavebního zákona jsou konstrukce, předměty a jiná technická zařízení, které jsou nosiči informací, a nikoliv reklama samotná.¹¹⁾

K výkladu právní úpravy reklamních staveb a zařízení pro reklamu se několikrát vyslo- vila i správní judikatura. Např. umístění reklamy na vlajkových stožárech, resp. na souvise- jících konstrukcích, bylo předmětem rozhodování krajských soudů již dvakrát. Ve starším rozsudku ze dne 20. 12. 2018, sp. zn. 29 A 197/2016, Krajský soud v Brně uvedl, že stožár na vlajky může sloužit pouze jedinému účelu, kterým je vyvěšování vlajek. Pokud tedy byly v daném případě dva stožáry spojené příčnými ocelovými nosníky, na nichž byla upevněna zařízení pro reklamu, jedná se o stavbu pro reklamu. Naproti tomu Městský soud v Praze v novějším rozsudku ze dne 27. 5. 2020, sp. zn. 8 A 222/2016, dovodil, že *pro účely výkladu stavebního zákona je zařízením pro reklamu jakákoliv jiné, jinak nedefinované stavební dílo, které neslouží a ani nemůže sloužit k jiným než k reklamním účelům... Jinými slovy není dů- ležitě, k čemu bude stavba sloužit, ale jak vypadá, resp. pro jaký účel byla určena*. Soud tedy nepřisvědčil názoru žalobce, že stavba vlajkového stožáru, která slouží k vyvěšování vlajek s reklamním obsahem, je zařízením pro reklamu, podléhajícím tudíž povolování stavebním úřadem.¹²⁾ Nutno podotknout, že přestože se názory obou soudů jeví jako odlišné, nelze současně konstatovat, že by si odporovaly, neboť v každé věci byl projednáván odlišný před- mět řízení (poprvé konstrukce vytvořená za použití vlajkových stožárů, podruhé vlajkové stožáry samy o sobě). To, že může být jako zařízení pro reklamu kvalifikována i konstrukce, která by mohla teoreticky plnit i jiný účel, potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2020, sp. zn. 4 As 55/2020. Nejvyšší správní soud v reakci na námitky, že zařízení pro reklamu plní ve skutečnosti funkci oplocení a protihlukové stěny, uvedl, že účelem umístě- ných bannerů¹³⁾ je propagovat na nich zmiňovanou společnost, respektive informovat o její činnosti. A byť toto samo o sobě nutně neznamená, že jde o účel jediný a primární, v pro- jednávané věci žádný jiný účel nebyl zjištěn, ani přesvědčivě tvrzen.

9) Ministerstvo pro místní rozvoj. K charakteru reklamních nápisů a kreseb na stavbách z hlediska stavebního zákona. *Urbanismus a územní rozvoj, Stavebně správní praxe*, ročník III, č. 1/2000. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

10) Ministerstvo pro místní rozvoj. K reklamním a propagačním zařízením. *Urbanismus a územní roz- voj, Stavebně správní praxe*, ročník V, č. 4/2002. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

11) Ministerstvo pro místní rozvoj. K aplikaci § 71 odst. 2 a 3 stavebního zákona. *Urbanismus a územní rozvoj, Stavebně správní praxe*, ročník VII, č. 4/2004. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

12) Uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze byl napaden kasační stížností (sp. zn. 1 As 253/2020), o které Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.

13) Nutno podotknout, že v daném případě nebyly bannery upevněny přímo na oplocení, ale byly přichyceny ke speciální kovové konstrukci, jež byla následně připevněna k oplocení.

Na základě uvedeného lze shrnout, že v praxi stavebních úřadů se může v souvislosti s kvalifikací staveb a zařízení pro reklamu projevit pochybnost dvojího druhu. V první řadě nebývá zcela jednoznačné, zda se v daném konkrétním případě jedná vůbec o zařízení ve smyslu zákonné definice. V tomto směru jsou hraniční např. případy již zmiňovaných plachet, které mohou být upevňovány na fasády či jiné objekty různými, více či méně technologickými způsoby. Řešením by dle autorky tohoto článku mohl být obecný princip, podle kterého by nosič reklamy musel být pro účely řízení dle stavebního zákona identifikovatelný coby samostatný objekt a způsobilý k realizaci reklamy, která nebude svou povahou jednorázová. Další pochybnost vyvstává ohledně určení, nakolik je potřeba vycházet ze skutečného či v minulosti realizovaného účelu stavby nebo zařízení, jež aktuálně slouží k reklamě. Ani na tuto otázku zatím neexistuje jednoznačná odpověď. Z výše uvedené judikatury je zřejmé, že je potřeba vždy pečlivě vážit okolnosti konkrétního případu a zjišťovat účel užívání příslušné stavby nebo zařízení, který převažuje. I v případě, že by byl zjištěn převažující reklamní účel, může být s ohledem na stavebně-technické provedení příslušné stavby nebo zařízení konstatováno, že se jedná ve smyslu kategorizace ve stavebním zákoně o jiný druh stavby.

Stavby a zařízení pro reklamu v územním plánování

Také v oblasti územního plánování nabývá reklama, coby činnost, jež by měla být regulována, na významu. Snaha obcí regulovat reklamní smog v územně plánovací dokumentaci by však měla jít ruku v ruce se zohledněním výše uvedených principů a východisek povolování těchto objektů. V tomto směru může být kontraproduktivní záměr definovat zařízení pro reklamu pro účely jejich regulace v územním plánu odlišným způsobem oproti stavebnímu zákonu. Jak je uvedeno již výše, územní plán reguluje činnost v území prostřednictvím povolovacích a jiných obdobných řízení na úseku stavebního řádu. Jakákoliv ambice definovat odlišně (zejména užším způsobem) předmět těchto řízení vyvolá situaci, kdy některé stavby či zařízení stejné kategorie ve smyslu terminologie stavebního zákona budou stavebním úřadem posuzovány z hlediska jejich souladu s územním plánem, a jiné nikoliv, a to s odkazem na obsahově užší definice pojmů v územním plánu.¹⁴⁾ Jak je naznačeno výše, prakticky se regulace zařízení a staveb pro reklamu projevuje v územně plánovací dokumentaci především ve stanoveném funkčním využití ploch. Obecné pravidlo této regulace na území obce by se však mělo projevit i v urbanistické koncepci.

Snahy o formulaci vlastních definic reklamy v územně plánovací dokumentaci se mohou jevit jako opodstatněné, pokud je jejich záměrem regulovat jiné spektrum reklam, než jaké zahrnují definice reklamních zařízení a staveb pro reklamu ve stavebním zákoně. Jedná se o takové reklamy, které nenaplní definici stavby či zařízení, ale mohou se na dané stavbě projevit např. jako stavební úpravy či jiné reklamní plochy, které nejsou „uchyceny“

14) Formálně je soulad s územně plánovací dokumentací posuzován u všech záměrů, nicméně pokud jsou např. zařízení pro reklamu regulována v rámci funkčního využití jednotlivých ploch a současně jsou definována užším způsobem, než ve stavebním zákoně, územní plán realizaci některých záměrů právě s ohledem na odlišnou definici oproti stavebnímu zákonu prakticky neovlivní.

reklamním zařízením, avšak z nějakého důvodu mohou podléhat povolování stavebního úřadu. Uvedení přinejmenším demonstrativního výčtu regulovaných záměrů u příslušných definic je v takových případech téměř nezbytné a stejně tak lze i v těchto případech doporučit promítnutí regulace v urbanistické koncepci, nikoliv pouze v tabulkách funkčního využití ploch.

Vzhledem k tomu, že územní plán má stavebním zákonem poměrně striktně omezenou podrobnost, na kterou může do určité míry narážet také snaha o komplexní regulaci reklamních zařízení, bývá mnohdy v praxi (ne)přípustnost záměru řešena podrobně až v rámci závazného stanoviska, a to nad rámec obsahu územně plánovací dokumentace. Obdobnou situaci ve vztahu k reklamnímu objektu řešil v nedávné době Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 4. 5. 2020, sp. zn. 52 A 81/2019.¹⁵⁾ Poměrně shovivavým přístupem s poukazem na mantinely soudního přezkumu shledal krajský soud dostatečným takové odůvodnění nepřipustnosti záměru, které bylo založené na územní studii formulující urbanistickou koncepci, a na cílech a úkolech územního plánování.

V posledních letech se objevuje snaha samospráv větších měst regulovat reklamu i jiným způsobem než prostřednictvím nástrojů územního plánování. Jedná se o poměrně podrobné manuály k realizaci reklamy a označování provozoven v centrech a památkově chráněných částech měst¹⁶⁾. V některých případech je v publikacích výslovně uvedeno, že mají sloužit jako podklad pro vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů (úřadů územního plánování). Přestože lze v obecné rovině snahy o vytvoření kvalitního veřejného prostoru prostřednictvím těchto podrobných manuálů kvitovat příznivě, orgány veřejné správy mohou vycházet z obdobných podkladů pouze v souladu se zásadou zákonnosti, tedy tak, aby adresátům příslušných aktů neukládaly povinnosti mimo zákonné meze (v daném případě s odkazem na podklad, se kterým zákon nepočítá).

Zařízení pro reklamu v novém stavebním zákoně

V návrhu nového stavebního zákona¹⁷⁾ zahrnuje pojem zařízení kromě reklamních zařízení novou kategorií technických zařízení. Základním předpokladem je, že zařízení, stejně jako stavba, musí vznikat za účelem užívání na určitém místě. Reklamním zařízením se dle ust. § 7 odst. 2 nového stavebního zákona rozumí *panel, tabule, deska nebo konstrukce, které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací. Reklamní zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu.* Z citovaného textu je zřejmé, že nová práv-

15) V daném případě územní plán reklamní zařízení ani stavby pro reklamu výslovně neupravoval, protože úřad územního plánování posuzoval v závazném stanovisku slučitelnost konkrétního záměru s hlavním využitím plochy.

16) Srov. např. Manuál dobré praxe reklamy a označování provozoven v městské části Brno-střed, 2017; Manuál reklamy „Ostrava 360°“, 2020.

17) Návrh nového stavebního zákona ve znění předkládaném Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v souladu se závěry schůze vlády dne 24. srpna 2020, In: portál aplikace ODoK [cit. 26. 9. 2020].

ní úprava převzala až na několik drobných odlišností¹⁸⁾ definici zařízení z právní úpravy stávající. Obdobně jsou také ve výčtu drobných staveb nevyžadujících pro svou realizaci žádné rozhodnutí stavebního úřadu zahrnuta reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m². Na snahy o celkovou revizi předmětných pojmů s ohledem na nastíněné výkladové problémy předkladatel bohužel rezignoval. Zajímavá je v tomto ohledu důvodová zpráva, ve které předkladatel vysvětluje, že pojmu „reklamní zařízení“ neodpovídají potištěné tkaniny nebo plakáty upevňované přímo ke stavbě nebo k lešení provazy, dráty, hřebíky, šrouby nebo lepením, ani nápisy na zdech. Navzdory této snaze o vysvětlení úmyslu při formulaci (nebo spíše převzetí) předmětné definice však lze předpokládat, že výše nastíněné aplikační problémy související se stávající právní úpravou budou přetrvávat i dle právní úpravy nově navrhované.

18) Oproti stávající právní úpravě již není před výčtem jednotlivých druhů zařízení uvedeno „informační a reklamní“, tato charakteristika je naopak uvedena na závěr předmětného výčtu v podobě formulace „které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací“. Z výčtu byl dále vypuštěn pojem „technická zařízení“ neboť ta představují novou samostatnou kategorii zařízení bez ohledu na jejich účel (reklamní či jiný). Konečně již definice samostatně neupravuje pravidlo, podle kterého je v pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, určující stanovisko stavebního úřadu.

Jak chránit nezastavěné území?

Martin Tunka

Zájem chránit nezastavěné území před jeho postupným pohlcením zástavbou má dlouhé trvání. Různým způsobem byl i po roce 1989 promítnut do řady právních předpisů, od roku 1992 např. do zákona o ochraně přírody a krajiny i zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který novelami neustále zpřísňuje podmínky pro trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Obava, že rozloha zastavěného území se stále zvětšuje přesto spíše sílí, nejen v České republice, ale i v dalších evropských zemích. Souvisí to s hospodářským růstem, urbanizací, s rostoucími požadavky nových technologií, na komfort výstavby a na její intenzitu. Zdá se, že specializované způsoby ochrany např. půdy, vody, přírody a krajiny nedokáží zabránit tomu, aby výstavbou nebyl dotčen čím dál větší podíl území.

Jednoduchá odpověď na otázku jak chránit nezastavěné území před další zástavbou neexistuje. Ve stavebním zákoně je definován pojem „nezastavěné území“¹⁾ a „zastavěné území“ proto, aby bylo možné použít zjednodušené povolování změn v území²⁾, nezastavěné území nelze beze všeho ztotožnit s krajinou, pro kterou navíc v právním řádu existují dvě odlišné definice.³⁾ Obtížně se hledá shoda v tom, co je obecně vnímáno jako krajina a co bychom takto označili jen s velkými rozpaky.

Současnost

Od 1. 1. 2007 je ve stavebním zákoně uveden cíl územního plánování chránit krajinu, což je výslovně označeno jako veřejný zájem, protože Česká republika přijala Evropskou úmluvu o krajině.⁴⁾ Stojí za připomenutí, že do roku 2006 nebyl ve stavebním zákoně zmíněn veřejný zájem, který by mělo územní plánování chránit. To navozovalo dojem, že veřejné zájmy chrání pouze dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a že postačí vyhovět jejich požadavkům. Kromě toho, že stavební zákon ukládá vyhodnocovat potřebu

1) Viz zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 2 odst. 1 písm. d) a písm. f).

2) V nezastavěném území lze umístit nové stavby, zařízení a opatření pouze na základě územního rozhodnutí. V zastavěném území a v zastavitelných plochách lze použít zjednodušené postupy umísťování záměrů, např. územní souhlas, zjednodušené územní řízení.

3) Viz zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 2 odst. 1 písm. m): „krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky“ oproti Sdělení č. 12/2017 Sb. m. s., sdělení Ministerstva zahraničních věcí, kterým se vyhláší opravené znění českého překladu Evropské úmluvy o krajině, vyhlášené pod č. 13/2005 Sb. m. s., kap. I, čl. 1 písm. a), ve kterém je uvedeno, „krajina“ znamená část území, tak jak je vnímána lidmi, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů“.

4) Evropská úmluva o krajině („Florentská úmluva“), přijatá členskými státy Rady Evropy, pro ČR vstoupila v platnost dne 1. 10. 2005, viz Sb. m. s. č. 13/2005, ve znění publikovaném pod č. 12/2017 Sb. m. s.

nových zastavitelných ploch a účelné využití dosud zastavěného území (téma na samostatnou diskusi), ukládá v ust. § 18 odst. 5 brát ohled na charakter nezastavěného území. Diskuse o účelnosti tohoto ustanovení byla předmětem pracovního semináře uspořádaného 24. 1. 2020 Asociací pro urbanismus a územní plánování (AUÚP), v Aktualitách AUÚP 105-2020 je o něm stručná informace Ing. Václava Jetela.

V debatě o prospěšnosti § 18 odst. 5 je vhodné vzít v potaz situaci, ve které vznikal návrh nyní platného stavebního zákona. Diskuse o něm byly zahájeny v roce 2000, kdy územní plány (jejich tehdejší obdoba) pokrývaly cca 42 % plochy území ČR, v r. 2007, kdy nynější stavební zákon nabyl účinnosti, to bylo cca 60 % území ČR (viz graf), v r. 2018 to bylo 95,2 % území. Při přípravě nynějšího stavebního zákona neměla většina obcí územní plány, mnohé z nich ani nezastavěné území neřešily a pouze převzaly kultury pozemků z katastrální mapy.⁵⁾ Cílem proto bylo dosáhnout, aby změna dosud nezastavěného území byla možná jen po komplexním posouzení souvislostí veřejných zájmů (někdy protichůdných), potřeby veřejné infrastruktury i zájmů obcí i vlastníků pozemků na nové výstavbě. K tomu je určena územně plánovací dokumentace (ÚPD), správní řízení ji v tomto nemůže nahradit. Nebylo ale reálné ani účelné uložit všem obcím povinnost mít územní plán. To byl hlavní důvod pro vznik ust. § 18 odst. 5 jako zákonné instrukce pro stavební úřady, že je přípustné umísťovat v nezastavěném území pouze takové stavby, zařízení a opatření, která budou v souladu s jeho charakterem. V roce 2007 tento nový požadavek nevyvolával téměř žádnou pozornost. Výstavbou je možné měnit dosud nezastavěné území jen v zastavitelných plochách, jinými slovy jen zastupitelstva obcí mohou územním plánem „ukrajovat“ z nezastavěného území, jeho charakter by měl být přítom ale respektován.

Důvody ke změně?

V diskusích o rekodifikaci stavebního práva je na místě zvážit, co ust. § 18 odst. 5 SZ přineslo:

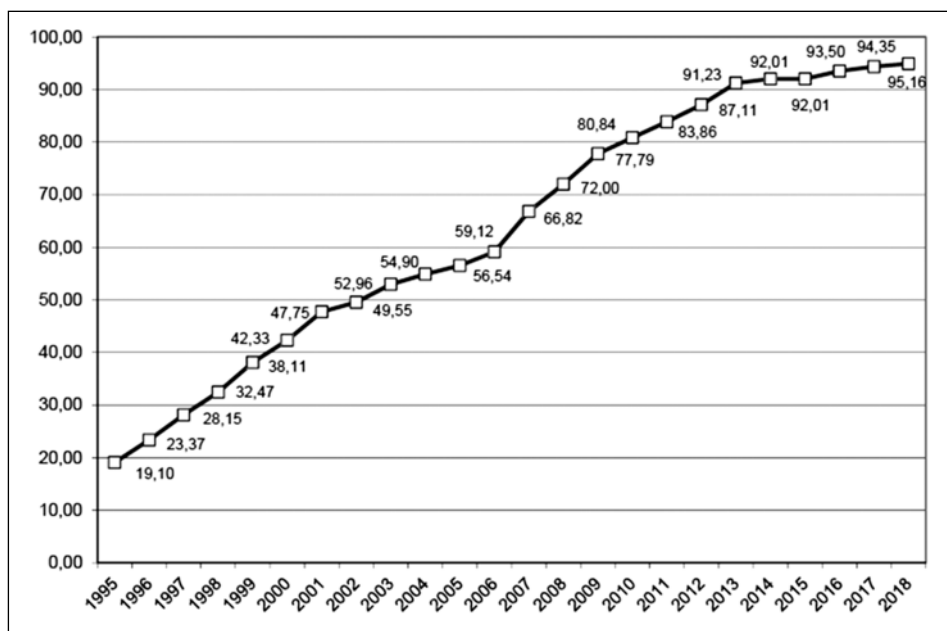
- Územní plány nyní mají téměř všechny obce,⁶⁾ přestože to zákon neukládá. Jistě k tomu svým dílem přispěla kombinace uvedeného ustanovení a podmínky, že nezastavěné území lze zmenšovat pouze zastavitelnými plochami.

5) Také proto se předpokládalo, že dosavadní územní plány budou platit jen do konce roku 2011. Opět jiný příběh je, že tento termín je neustále nastavován, nyní je to rok 2022.

6) Podrobný přehled o aktuálním stavu ÚPD k 31. 12. 2018 viz <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5086>

Údaj	1995	2001	2006	2018
Podíl území ČR pokrytý územními plány (%)	19,1	47,75	59,12	95,16
Plocha ČR celkem (ha)	7 887 027			
Z toho plocha s ÚPD obcí (ha)	1 506 422	3 766 055	4 662 810	7 505 184
Počet obcí s územním plánem			3 396	5 792
Podíl počtu obcí s platnou ÚPD obcí k celkovému počtu obcí ČR v daném roce			54,3	92,55

V letech 2007 až 2018 vydalo územní plány cca 2 400 obcí, které jej před tím neměly.



Vývoj pokrytí území ČR platnou územně plánovací dokumentací obcí; 1996 až 2018

- Současné pokrytí téměř celého území ČR územními plány (jejich obdobou) vyvolává pochybnosti o další účelnosti ust. § 18 odst. 5. Vycházejí pravděpodobně z předpokladu, že v každém územním plánu, v každé ploše nezastavěného území jsou stanoveny podmínky využití a prostorového uspořádání, které stavebnímu úřadu umožní rozhodnout, co (ne) lze do nezastavěného území „vpustit“, že územní plán tedy dostatečně chrání charakter nezastavěného území. Tento předpoklad ale vždy neplatí, protože ještě stále rozhodují stavební úřady podle územních plánů „starých“ až 27 let, jejichž platnost měla původně skončit v roce 2011, v roce 2008 ale byla posunuta do roku 2015, v roce 2012 až do roku 2020, nyní platí termín do konce roku 2022.

- Uplatňování ust. § 18 odst. 5 klade nároky na stavební úřady, protože by měly v územním řízení posoudit, zda je určitý záměr v souladu s charakterem nezastavěného území. Může to být obtížný úkol, zvláště když se k charakteru nezastavěného území územní plán ani územně analytické podklady nijak nevyjadřují. Pro pobavení se uvádí např. záměry včelínů (ovčínů, moštáren...) vybavených ložnicemi, koupelnami a záchody pro příjemnou rekreaci i trvalé bydlení. Taková „zohlednění“ charakteru nezastavěného území byla mj. důvodem pozdější novelizace ust. § 18 odst. 5 v r. 2012 a 2017.
- Mělo by se ust. § 18 odst. 5 uplatňovat jen pro území obcí bez územního plánu a pro územní plány schválené před rokem 2007? Nebo jen v případech, kdy územní plán dostatečně nechrání charakter nezastavěného území? To by ale vyžadovalo posuzovat, jak návrhy územních plánů i stávající územní plány chrání nezastavěné území před zástavbou. O vynutitelnosti nápravy zjištěných nedostatků lze dost pochybovat.
- Usnadnila by se ochrana charakteru nezastavěného území územními plány, když by se ust. § 18 odst. 5 zrušilo bez náhrady? K tomu by bylo vhodné nejprve prověřit, zda toto ustanovení nějakým zásadním způsobem ztěžuje zpracování koncepce krajiny v územním plánu a její následné uplatňování.
- Bez nějaké obdoby ust. § 18 odst. 5 v zákoně, bez stanovení toho, co je v nezastavěném území nežádoucí, by bylo nejspíš problematické spoléhat na to, že výhradně podmínkami v územním plánu budou regulovány určité stavební záměry v nezastavěném území. Jde o to, že v době zpracování návrhu územního plánu nelze řadu záměrů v nezastavěném území ani předvídat a proto ani je vyloučit nebo je rozumně regulovat. Pro některé záměry ani není vhodné nebo možné vymezovat zastavitelnou plochu. Zákonem stanovené omezení určitých změn v nezastavěném území a zásahů do něj lze považovat za svého druhu pojistku pro případy, které by byly v územním plánu opomenuty nebo které nemohly být předpokládány.
- Na charakter nezastavěného území a jeho změnu mají také nepopiratelný vliv způsobu jeho užívání a hospodaření v krajině. Ty často nevyžadují správní povolení a proto je ani nelze podmínkami stanovenými v územně plánovací dokumentaci regulovat. Jinými slovy, cílové kvality krajiny stanovené v ZÚR nebo koncepcí uspořádání krajiny v územních plánech mohou hospodaření v krajině ovlivnit jen zprostředkovaně přes správní rozhodnutí, kterých mnoho není.⁷⁾ Na druhé straně lze v územním plánu i v plochách nezastavěného území stanovovat podmínky prostorového uspořádání pro stavby, které jsou v nezastavěném území přípustné, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu.⁸⁾

7) Viz příloha článku VYBRANÁ SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ V NEZASTAVĚNÉM ÚZEMÍ.

8) Např. stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití.

Závěrem

Zájem na ochraně nezastavěného území před pohlcením zástavbou má mnoho rozumných důvodů. Jeho charakter zásadně ovlivňuje vnímání hodnot krajiny, kterou je možné označit za veřejný statek,⁹⁾ užívaný bez ohledu na vlastnictví a užívání konkrétních pozemků.

Čtrnáct let současné právní úpravy je na vyhodnocení jejího přínosu pro péči o nezastavěné území relativně krátká doba. Podmínky stanovené v ÚPD pro nezastavěné území a tedy i pro krajinu se totiž zpravidla projevují až za poměrně dlouhou dobu. Velmi často chybí zájem i prostředky na jejich realizaci. Nejedná se jen o konzervaci současného charakteru nezastavěného území, ale o jeho účelnou adaptaci na měnící se podmínky – klimatické změny, nové technologie (nejen zemědělské).

Overřit, zda lze nezastavěné území chránit a pečovat o něj vhodnějším a účinnějším způsobem než nyní, je výzva pro uvažovanou rekodifikaci územně plánovací legislativy.

VYBRANÁ SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ V NEZASTAVĚNÉM ÚZEMÍ

Přehled správních rozhodnutí, do kterých se promítají požadavky stanovené v politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci. Jejich závaznost pro rozhodování v území vyplývá z ustanovení stavebního zákona¹⁰⁾ § 31 odst. 4, § 36 odst. 5, § 43 odst. 5 a § 61 odst. 2.

V tomto přehledu nejsou uvedena závazná stanoviska dotčených orgánů, která by rovněž měla zohledňovat účinnou územně plánovací dokumentaci a v ní stanovené podmínky vzhledem k tomu, že ÚPD je závazná pro rozhodování v území. Stejně tak zde nejsou uvedeny souhlasy státní správy k činnostem, pro které není zapotřebí správních rozhodnutí (např. souhlasy orgánů ochrany přírody a krajiny).

I. SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VYDÁVANÁ STAVEBNÍM ÚRADEM dle stavebního zákona

- **ROZHODNUTÍ O UMÍSTĚNÍ STAVBY NEBO ZAŘÍZENÍ** (viz SZ § 79)
- **ROZHODNUTÍ O ZMĚNĚ VYUŽITÍ ÚZEMÍ VYŽADUJÍ** (viz SZ § 80 odst. 2, s výjimkami dle odst. 3)
 - a) terénní úpravy [SZ § 3/1],
 - b) stanovení dobývacího prostoru,
 - c) odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy,
 - d) hřbitovy,
 - e) 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,
 - f) úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody.

9) Veřejný statek se vyznačuje tím, že prospěch z něj je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání.

10) Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále též „SZ“, „stavební zákon“.

- **ROZHODNUTÍ O DĚLENÍ NEBO SCELOVÁNÍ POZEMKŮ** (viz SZ § 82)
- **ROZHODNUTÍ O OCHRANNÉM PÁSMU** (viz SZ § 83)

II. SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ VYDÁVANÁ JINÝMI SPRÁVNÍMI ÚŘADY

- **dle zákona z. č. 254/2001 Sb., o vodách**
 - § 28 (3) Povolení výjimky, vydané MŽP ze zákazů v chráněné oblasti přirozené akumulace vod.
 - § 28a odst. 1 – „*Plochy morfologicky, geologicky a hydrologicky vhodné pro akumulaci povrchových vod pro snížení nepříznivých účinků povodní a sucha lze k jejich územní ochraně před jinými aktivitami vymezit v Politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci jako území chráněná pro akumulaci povrchových vod. V těchto územích lze měnit dosavadní využití, umísťovat stavby a provádět další činnosti pouze v případě, že neznemožní nebo podstatně neztíží jejich budoucí využití pro akumulaci povrchových vod.*“
 - § 30 (1) Rozhodnutí o zřízení nebo změně ochranného pásma vodního zdroje.
- **dle zákona z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**
 - ROZHODNUTÍ o zrušení registrace VKP (v případě veřejného zájmu).
- **dle zákona z. č. 289/1995 Sb., o lesích**
 - § 7 (2) ROZHODNUTÍ o zařazení lesů do kategorie lesů ochranných; rozhoduje orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu.
 - § 8 (3) ROZHODNUTÍ o zařazení lesů do kategorie lesů zvláštního určení rozhoduje orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu.
 - § 15/2 Odnětí nebo omezení pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených pro plnění funkcí lesa musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. V lesích ochranných a v lesích zvláštního určení nesmí nové stavby narušit plnění funkcí, pro které byly tyto lesy vyhlášeny za lesy ochranné nebo za lesy zvláštního určení.
- **dle zákona z. č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)**
 - § 17 (1) ROZHODNUTÍ o stanovení CHLÚ (chráněného ložiskového území); stanoví MŽP ... po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem.
 - § 27 (1) ROZHODNUTÍ o stanovení dobývacího prostoru: „*Dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány.*“
- **dle zákona z. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti**
 - § 10 (1) Povolení plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska – *povoluje báňský úřad.*
 - § 19 (1) Povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, povolení zajištění a likvidace hlavních důlních děl a lomů – *povoluje báňský úřad.*
- **dle zákona z. č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech**
 - § 12/3 *Pro změny druhů pozemků, výstavbu polních a lesních cest, ochranu a zúrodňování půdního fondu a další společná zařízení zahrnutá do schváleného návrhu pozemkových úprav se upouští od vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a od rozhodnutí o využití území* (zvýrazněno – z textu vyplývá, že tento institut je jinou formou územního rozhodnutí).

Návrh nového stavebního zákona – stavební řád

Jana Macháčková

Tak jsme se všichni konečně dočkali, návrh nového stavebního zákona a související změnový zákon „doputovaly“ po velkých peripetiích do Poslanecké sněmovny.

Jeho příprava započala již v průběhu roku 2017, kdy byly připraveny první teze podoby nového stavebního zákona. Následně se začalo pracovat na návrhu věcného záměru, který vlády schválila v červnu 2019 (usnesení č. 448 ze dne 24. 6. 2019). A v listopadu 2019 již byl do mezirezortního připomínkového řízení odeslán návrh paragrafového znění nového stavebního zákona a současně i návrhy novel několika desítek souvisejících zákonů. Po velmi náročném a komplikovaném vypořádání zaslaných připomínek byl upravený návrh zákona předložen na Legislativní radu vlády. Její první jednání se konalo na konci června letošního roku, kdy Legislativní rada vlády projednání přerušila a následně se uskutečnilo na začátku srpna projednání další. Zde již byl návrh nového stavebního zákona a 58 novel souvisejících zákonů schválen a doporučen vládě ke schválení. Dne 24. srpna 2020 vláda na svém jednání návrh nového stavebního zákona (usnesení č. 850) a souvisejících zákonů (usnesení č. 851) také schválila. V této chvíli návrh stavebního zákona jako sněmovní tisk 1008 a změnové zákony jako sněmovní tisk 1009 čekají na zařazení na jednání v Poslanecké sněmovně.

Návrh nového stavebního zákona představuje ve své podstatě velkou a zásadní reformu veřejného stavebního práva, jelikož mění řadu principů, zásad a konstrukcí oproti současné právní úpravě.

Ve svém článku se zaměřím především na nejdůležitější a nejzásadnější úpravu, kterou návrh nového stavebního zákona oproti současné právní úpravě přináší v procesech povolování staveb, tzn. řízení před stavebním úřadem.

Úvodem bych upozornila, že zásadní změna se předpokládá především v institucionální oblasti, kdy je hlavním cílem celé reformy vytvoření nové soustavy stavební správy, a to jako státní stavební správy včleněné do krajské úrovně, a racionalizace stavebních úřadů na úrovni obcí, která zůstane v přenesené působnosti. V čele celé soustavy by měl stát Nejvyšší stavební úřad, nově by měl být vytvořen Specializovaný stavební úřad, soustavu doplní krajské stavební úřady v krajích; zachovány budou obecné stavební úřady v obcích

s rozšířenou působností a v dalších obcích pak budou stanoveny vyhláškou. Nejvyšší stavební úřad by měl plnit roli ústředního správního úřadu ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění a současně by byl nadřízením orgánem krajských stavebních úřadů a Specializovaného stavebního úřadu. Specializovaný stavební úřad by vykonával působnost ve věcech vyhrazených staveb, včetně staveb souvisejících; vyhrazenými stavbami budou stavby zásadního charakteru, např. stavby dálnic, stavby drah, letecké stavby, stavby a zařízení přenosové soustavy, zásobníky plynu, stavby v areálu jaderného zařízení atd. Krajské stavební úřady pak budou vykonávat působnost nadřízeného orgánu vůči obecným stavebním úřadům a současně také budou působit jako prvoinstanční stavební úřad u vybraných druhů staveb definovaných ve stavebním zákoně. Obecné stavební úřady jsou navrhovány na úrovni obcí s rozšířenou působností, jak již bylo výše uvedeno. Další stavební úřady budou stanoveny prováděcím právním předpisem, který stanoví jejich správní obvody. Jinými stavebními úřady pak budou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti.

Nová soustava stavebních úřadů má přinést především sjednocení, zefektivnění a zlepšení ochrany veřejných zájmů, jež reprezentuje stát, a vytvoření podmínek pro sjednocování výkonu státní správy, lepší metodické a personální řízení a nezávislost úředníků stavebních úřadů. Nejvýznamnějším přínosem státní stavební správy je především integrace dosavadní rozdrobené soustavy stavebních úřadů, kterou dnes tvoří krajské stavební úřady, speciální stavební úřady a jiné stavební úřady, umístěné z části v úřadech samospráv v přenesené působnosti a z části v orgánech státu, z nichž téměř všechny budou integrovány.

Státní stavební správa do sebe také integruje významnou část dosavadních dotčených orgánů, které dosud vydávaly závazná stanoviska podléhající samostatným přezkumům. U neintegrováných dotčených orgánů se ve většině případů mění forma závazného stanoviska na vyjádření. Reorganizace dotčených orgánů a jejich maximální možná integrace do státních stavebních úřadů (na krajské úrovni) by měla přispět k určitému zjednodušení řízení, posílení odpovědnosti stavebního úřadu za výsledek řízení a posílení ochrany veřejných zájmů, které se přesunou přímo do rozhodování stavebního úřadu, představuje zásadní krok v reorganizaci celého veřejného stavebního práva. Zákon pak stanoví závaznou lhůtu 30 dnů ke sdělení vyjádření, koordinovaného vyjádření nebo závazného stanoviska neintegrováného dotčeného orgánu k předloženému záměru z hlediska jím chráněných veřejných zájmů s možností jejího prodloužení o dalších 30 dnů. Pokud dotčený orgán nevydá své vyjádření ve stanovené lhůtě (nebude vloženo do informačního systému), bude platit, že k navrhovanému záměru nemá žádné připomínky a se záměrem souhlasí; jedná o tzv. fikci souhlasu dotčeného orgánu, což také představuje zásadní změnu v ochraně veřejných zájmů. Jde o princip, který je již zakotven v zákoně č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby vodní, dopravní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.

Určitým způsobem se změní i přístup k vyjadřování vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury. Podávána bude pouze žádost o jejich vyjádření z hlediska možnosti a způsobu napojení záměru nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních

pásem. Existenci infrastruktury bude možné zjistit z digitální technické mapy, o to se nebude muset žádat. Pro vyjádření vlastníků infrastruktury je zákonem stanovena lhůta 30 dnů, ve zvláště složitých případech 60 dnů.

Zásadní význam pro celkovou reorganizaci bude mít také úplná digitalizace stavební agendy od územně plánovacích dokumentací, přes digitální technickou mapu, projektové dokumentace, komunikaci dotčených orgánů až po elektronický spis vedený stavebním úřadem. Základ digitalizace již zavedl zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon o zeměměřičství a stavební zákon a další související zákony. Zavádí se možnost vkládat všechna podání také prostřednictvím portálu stavebníka. V žádosti pak bude možné pouze odkázat na všechny elektronické dokumenty vedené v evidenci elektronických dokumentací nebo v evidenci řízení a jiných postupů stavebních úřadů a dotčených orgánů. Celý informační systém stavební správy tvoří portál stavebníka, národní geoportál územního plánování, evidence stavebních postupů, evidence elektronických dokumentací, informační systém identifikačního čísla stavby a informační systém stavebního řízení.

V oblasti řízení před stavebními úřady se zásadním způsobem snižuje počet řízení, a to při zachování ochrany veřejných zájmů. Současná právní úprava rozlišuje a umožňuje pět základních forem územního rozhodování (forem umístění) a čtyři základní formy povolení (forem provádění). Z hlediska umístění je to územní řízení, územní souhlas, zjednodušené územní řízení, veřejnoprávní smlouva, regulační plán. Z hlediska povolení je to pak stavební řízení, ohlášení, veřejnoprávní smlouva a certifikát autorizovaného inspektora. Kromě toho je pak možné vést i společné územní a stavební řízení, vydat společný souhlas nebo uzavřít veřejnoprávní smlouvu, kterou se nahradí jak územní rozhodnutí, tak stavební povolení.

Velké množství alternativ a variant povolovacích procesů se novou právní úpravou „zrušuje“ a jako jediné řízení se stanoví řízení o povolení stavby, přičemž povolení může být vydáno také ve zrychleném řízení. Cílem navržené procesní úpravy je pouze jedno řízení na jednom úřadu s jediným rozhodnutím. Výjimkou pak je pouze tzv. rámcové povolení, které bude plnit roli umístění záměru (je možné vydat pouze v případě jaderných zařízení a pro stavby v kompetenci jiných stavebních úřadů).

Právní úprava okruhu účastníků řízení je vymezena v návrhu nového stavebního zákona stejně jako v platném stavebním zákoně, jelikož jde o úpravu, která se v praxi osvědčila a zachovává dostatečnou ochranu zájmů všech osob přímo dotčených realizací záměru.

Až na výjimky, se žádným zásadním způsobem nemění ani „přílohy“ žádosti o vydání povolení, nově jsou označovány jako součást žádosti. Ač součástí žádosti jsou podle zákona i vyjádření, koordinované vyjádření, závazná stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů, tzn., musí být obstarána žadatelem před podáním žádosti u stavebního úřadu, je v návrhu zákona zakotvena také zásada pro případ, že toto není doloženo; pak totiž potřebné podklady obstará u dotčeného orgánu stavební úřad. Nově je z důvodů zrychlení procesu rozhodování o stavbách do něho integrováno rozhodování o výjimkách z požadavků

na výstavbu. Proto musí stavebník současně se žádostí o vydání povolení požádat i o výjimku, kterou musí v žádosti o povolení specifikovat a odůvodnit. Nově se pak „vrací“ mezi podklady i plánovací smlouva. Je to institut, který již byl jako povinný podklad pro řešení infrastruktury v rámci územního řízení vyžadován, ale v průběhu novelizací stavebního zákona byl vypuštěn. Plánovací smlouva bude nově představovat veřejnoprávní smlouvu mezi stavebníkem a obcí nebo krajem nebo vlastníkem infrastruktury. Na stejných principech a zásadách jako v platné právní úpravě je postavena konstrukce souhlasu vlastníka v případě, že sám není žadatelem. Tento souhlas je totiž rozhodující pro stavbu na cizím pozemku. Rozhodné ovšem bude, že tento souhlas bude učiněn ke dni podání žádosti. K žádosti bude muset stavebník doložit souhlasy účastníků řízení v případě, že by chtěl vydat povolení ve zrychleném řízení (podstata zrychleného řízení bude popsána níže).

Nový stavební zákon zachovává všechna účastenská práva nejen všech dotčených osob, ale i obcí a občanské veřejnosti, včetně práva na odvolání a soudní přezkum s koncentrací námitek (princip pouze jednou). Dle mého názoru se ne zcela důsledně podařilo nastavit konstrukci uplatňování a především řešení občanskoprávních námitek, což v současné době činí výkladové problémy. Nicméně i tady je přínosem, že si může i o těchto námitkách učinit úsudek především na základě svých zjištění v katastru nemovitostí sám stavební úřad v případě, že se účastník neobrátil na soud s řešením dané otázky nebo že jde zjevně o námitku obstrukčního charakteru. Navrhovaná úprava v tomto ohledu vychází ze zásady souladu katastru nemovitostí se skutečností a z materiální publicity katastru nemovitostí.

Zcela nový institut představuje „vyjádření stavebníka“. Pokud stavební úřad shledá nesoulad záměru s některým z kritérií pro posuzování záměru, vyrozumí o této skutečnosti stavebníka a umožní mu se k této skutečnosti vyjádřit. Smyslem ustanovení je dát prostor stavebníkovi pro seznámení se s názorem stavebního úřadu a případně na jeho názory reagovat. Pokud i přes vyjádření stavebníka bude záměr nadále podle názoru stavebního úřadu v rozporu s kritérii posuzování záměru nebo pokud se stavebník nevyjádří ve stanovené lhůtě, stavební úřad žádost zamítne. Jedná se o speciální úpravu ve vztahu k úpravě uvedené ve správním řádu, neboť aplikací obecné úpravy by musel stavební úřad automaticky žádost zamítnout vždy, dojde-li k závěru, že žádosti nelze vyhovět.

Úvodem bylo konstatováno, že podle nové právní úpravy je možné vést pouze jedno „společné“ řízení, v rámci kterého se záměr jak umístí, tak i povolí. Další formou, kterou zákon připouští a která povede k ještě většímu zrychlení umístění a povolení stavby, je zrychlené řízení. Stavební zákon stanoví podmínky, za kterých k tomuto postupu může dojít, a co musí stavebník splnit, aby mu bylo povolení ve zrychleném řízení vydáno. Pokud stavebník splní všechny zákonem stanovené požadavky, pak mu stavební úřad vydá povolení jako první úkon stavebního úřadu v řízení. Stavebník přitom bude muset o vydání povolení ve zrychleném řízení výslovně požádat. Základní podmínkou pro vydání povolení v tomto procesu je, kromě bezvadné žádosti a povinných příloh, doložení souhlasů všech účastníků řízení se záměrem. Tím je garantováno, že se všichni účastníci řízení se záměrem seznámili a nemají k jeho realizaci žádné připomínky.

Na rozdíl od dnešní konstrukce lhůt pro vydání rozhodnutí přistupuje nový stavební zákon ke zcela nové konstrukci. Navrhovaná právní úprava má za jeden ze svých základních cílů stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení, což by mělo přispět ke zrychlení povolovacího řízení. I nadále platí základní princip, že stavební úřad má povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Dále jsou pak rozlišeny lhůty podle druhu stavby se stanovením závazné zákonné lhůty pro vydání povolení. V případě jednoduchých staveb musí stavební úřad rozhodnutí vydat nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení řízení, v ostatních případech pak do 60 dnů. Tento základní model odpovídá časovou náročností procesním postupům s vazbou na složitost a náročnost stavby. Obě tyto lhůty mohou být před jejich uplynutím usnesením prodlouženy. V případě jednoduchých staveb je možné lhůtu 30 dnů prodloužit o dalších 30 dnů ve zvláště složitých případech, případně i o 60 dnů, zkráceně řečeno platí zde lhůta 30+30/60. U ostatních staveb je možné prodloužit zákonnou lhůtu až o 60 dnů, zde tedy platí lhůta 60+60. Výjimku představují záměry EIA, u nichž platí vzhledem k jejich specifiku lhůta pro vydání povolení delší, a to 120 dnů; tuto lhůtu lze prodloužit o 30 nebo 60 dnů. Pokud stavební úřad při přezkoumání žádosti a doložených příloh zjistil nezbytnost jejich doplnění a přerušil řízení, pak lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet znovu od počátku po jejich odstranění.

S nedodržením zákonných lhůt je spojen důsledek, spočívající ve změně příslušnosti v případě nečinnosti prvoinstančního stavebního úřadu. Pokud stavební úřad nerozhodne v prvním stupni o žádosti o povolení stavby v závazné lhůtě, popřípadě ve lhůtě prodloužené (nevydá rozhodnutí o povolení stavby nebo žádost nezamítne, případně řízení nepřeruší z důvodu vad žádosti či řízení nezastaví z procesních důvodů), pak namísto něho dokončí řízení nadřízený krajský stavební úřad. Krajský stavební úřad pak naváže v řízení na fázi, ve které došlo ke změně příslušnosti z důvodů nečinnosti prvoinstančního stavebního úřadu. Pokud zjistí nějaké vady v dosavadním postupu prvoinstančního stavebního úřadu, pak je musí odstranit, aby bylo rozhodnuto v souladu se zákonem. Pro krajský stavební úřad budou platit stejné lhůty pro vydání povolení. Krajský stavební úřad bude v tomto případě vlastně rozhodovat jako prvoinstanční stavební úřad.

Pokud jde o platnost vydaného povolení, je zachována stejná lhůta jako v případě současné úpravy pro společné povolení, tzn., že povolení bude platit 2 roky, popřípadě 5 let. Stejně tak i možnost prodloužení povolení zůstává, a to opakovaně vždy o další 2 roky. Co se zásadním způsobem mění, je omezení „nekonečné“ platnosti povolení. To totiž pozbyde platnosti v případě, že stavba nebude dokončena do 10 let od svého zahájení. Tato úprava směřuje k tomu, aby v územích nezůstávaly celé dlouhé roky nedokončené a nezakolaudované stavby. Do budoucna to bude znamenat velký tlak na investory při dokončování realizace staveb.

Nový stavební zákon upravuje řízení o povolení stavby, řízení o povolení změny využití území, dělení nebo scelování a pozemků a úpravu stanovení ochranného pásma. Institut ochranného pásma doznává zásadní změny v alternativním stanovení formy jeho vymezení, a to buď rozhodnutím, nebo opatřením obecné povahy. Forma opatření obec-

né povahy odpovídá povaze ochranného pásma, neboť omezení v ochranném pásmu se zpravidla týkají neurčitěho okruhu adresátů, a stávajícímu trendu, kdy naprostá většina ochranných pásem vzniká buď ex-lege nebo opatřením obecné povahy. Stavební úřad však bude muset vždy posoudit formu stanovení ochranného pásma (opatření obecné povahy nebo rozhodnutí), a to s ohledem na okruh adresátů omezení plynoucích z ochranného pásma. Budou-li se omezení týkat neurčitěho okruhu adresátů, tak z povahy věci bude nezbytné zvolit formu opatření obecné povahy; v opačném případě pak vydá stavební úřad rozhodnutí.

Pokud jde o řízení o odvolání, obsahuje návrh nového stavebního zákona speciální úpravu, která je založena na apelačním principu. Oproti obecné úpravě ve správním řádu lze v řízení o odvolání napadené rozhodnutí pouze potvrdit nebo změnit. Je-li napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti nezákonné nebo nesprávné, nemůže odvolací orgán rozhodnutí zrušit a vrátit zpět orgánu prvního stupně, ale musí vždy meritorně rozhodnout. Změna rozhodnutí může spočívat ve vyhovění žádosti a vydání povolení, v zamítnutí žádosti nebo ve změně povolení. Posílením apelačního principu v odvolacím řízení je naplněn jeden z cílů rekonstrukce veřejného stavebního práva, kterým je urychlení povolovacího řízení. Jedná se o reakci na stávající stav, kdy v mnoha případech dochází k opakovanému rušení rozhodnutí orgánu prvního stupně a vracení věci k novému projednání zpět na stavební úřad prvního stupně. Na postup odvolacího orgánu se vztahují stejné lhůty jako pro řízení o povolení, neuplatní se však automatická změna příslušnosti v případě nečinnosti. Nicméně jako pojistka proti nečinnosti je zavedeno povinné informování nadřízeného orgánu o nedodržení lhůty odvolacím orgánem.

Dosavadní právní úprava kolaudace staveb dle druhu staveb, které podléhají kolaudaci, působila v praxi problémy. Nově je proto stanoveno pravidlo, že kolaudaci podléhají všechny stavby kromě staveb drobných a jednoduchých s výjimkou staveb pro bydlení a rodinnou rekreaci, podzemních staveb, staveb garáží a stavebních úprav pro změnu v užívání části stavby. Stavby, které nevyžadují kolaudační rozhodnutí, lze užívat ihned po jejich úplném dokončení. U jednoduchých staveb nepodléhajících kolaudačnímu rozhodnutí je účel užívání uveden v povolení a platí, že takovou stavbu lze užívat ihned po dokončení za předpokladu, že je užívána v souladu s vydaným povolením záměru.

Pokusila jsem se popsat pouze nejzákladnější principy povolovacího řízení tak, jak je upraveno v návrhu nového stavebního zákona, který byl předložen Poslanecké sněmovně. Uvidíme, v jaké podobě bude nový stavební zákon a všechny související zákony schváleny, jelikož jsou již nyní avizovány pozměňovací návrhy dílčího či komplexního charakteru, které by mohly znamenat v důsledcích zcela zásadní posun v právní úpravě. Mohlo by dojít například ke změně v soustavě stavebních úřadů, ke změně lhůt pro vydání povolení apod. Může dojít samozřejmě i k posunu v míře integrace dotčených orgánů i ve způsobu vyjadřování neintegrovaných dotčených orgánů. To všechno byla a stále jsou diskutovaná témata.

Rekodifikace stavebního práva a ochrana životního prostředí

Libor Dvořák

Na své schůzi konané dne 24. srpna 2020 schválila vláda dva předpisy tvořící tzv. rekodifikaci stavebního práva – návrh nového stavebního zákona a návrh tzv. změnového zákona obsahující novelizace několika desítek souvisejících zákonů. Oba vládní návrhy zákonů jsou nyní projednávány Poslaneckou sněmovnou (sněmovní tisky č. 1008 a 1009). Stavební zákon má vazbu na ochranu životního prostředí zejména ve své nové úpravě povolování záměrů (staveb i dalších nestavebních záměrů). Změnový zákon pak v návaznosti na stavební zákon významným způsobem novelizuje vícero předpisů na úseku ochrany životního prostředí.

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

Stavební zákon

Na vrcholu nově vytvářené soustavy státní stavební správy je *Nejvyšší stavební úřad* jakožto nový ústřední správní úřad ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění. V jeho čele bude předseda jmenovaný a odvolávaný vládou.

Dalším stupněm je *specializovaný stavební úřad* s celostátní působností ve věcech stavebního řádu, a to pro tzv. vyhrazené stavby (stavby dálnic a drah, letecké stavby, stavby definovaných vodních nádrží, stavby a zařízení přenosové a přepravní soustavy, zásobníky plynu apod.). Specializovaný stavební úřad se bude moci členit na územní pracoviště.

Na úrovni krajů vzniknou *krajské stavební úřady* jakožto orgány státní správy pro věci stavebního řádu (např. záměry vyžadující EIA¹⁾). Krajský stavební úřad se bude moci členit na územní pracoviště.

1) Z pojmového hlediska je nutno rozlišovat mezi pojmem „záměr“, což jsou všechny záměry (stavby, zařízení, údržby stavby, změny využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma) v působnosti stavebního zákona, a pojmem „záměr EIA“, což jsou pouze záměry ve výše uvedeném smyslu podléhající posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.).

Na úrovni obcí budou orgány státní stavební správy nadále *obecní stavební úřady*, které mají mít tzv. zbytkovou působnost (pro stavby, ke kterým není příslušný krajský stavební úřad, jiný stavební úřad nebo specializovaný stavební úřad). Obecní stavební úřady jsou jediným článkem nové soustavy patřící mezi orgány samosprávy; půjde zde tedy o výkon přenesené působnosti, přičemž odvolacím orgánem bude krajský stavební úřad.

Posledním článkem soustavy jsou *jiné stavební úřady* (Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra), které budou vykonávat působnost stavebního úřadu pro stavby s definovaným účelem (zajišťování obrany státu, bezpečnost státu apod.).

Z hlediska metodické a kontrolní činnosti je důležité zmínit oprávnění jiných ústředních orgánů státní správy metodicky sjednocovat výkladovou a aplikační činnost orgánů státní stavební správy (včetně Nejvyššího stavebního úřadu), a to v oblasti ochrany veřejných zájmů v jejich působnosti (§ 30); na základě provedené kontroly budou moci danému orgánu státní stavební správy uložit opatření k nápravě. Tímto výslovně uvedeným oprávněním je reagováno na integraci části dotčených orgánů do orgánů státní stavební správy a potřebu zajištění odborného vedení. V praxi půjde zejména o ministerstva, která jsou gestory daného právního předpisu. Na úseku ochrany životního prostředí bude metodickou a kontrolní činnost vůči orgánům státní stavební správy vykonávat Ministerstvo životního prostředí (MŽP).

Právě integrace podstatné části agendy dnešních dotčených orgánů do orgánů státní stavební správy je jedním z leitmotivů nového stavebního zákona, od níž si MMR slibuje zrychlení povolovacího procesu. K integraci dochází na úseku povolování záměrů (zejména staveb) s tím, že agenda dnes vykonávaná dotčenými orgány bude převedena na stavební úřady od krajské úrovně. Stavební úřady se tak ve vymezených věcech nově stanou i orgány působící na jiných úsecích veřejné správy (orgány ochrany přírody, orgány ochrany zemědělského půdního fondu, orgány ochrany ovzduší apod.) a součástí jimi vedeného řízení bude i rozhodování o integrovaných agendách dnešních dotčených orgánů.

Pokud některé agendy dotčených orgánů nejsou integrovány, pak jako základní pravidlo z hlediska formy jimi vydávaných správních aktů platí, že půjde o vyjádření. Jednou z mála výjimek je souhlas k některým činnostem (mj. k provádění staveb) ve zvláště chráněných územích, který budou orgány ochrany přírody (konkrétně Agentura ochrany přírody a krajiny nebo správy národních parků) vydávat ve formě rozhodnutí, resp. opatření obecné povahy. Další výjimkou jsou orgány státní památkové péče, které budou pro kulturní památky, a dále pro nemovitosti nacházející se v památkové rezervaci nebo v památkové zóně vydávat rozhodnutí, resp. závazné stanovisko.

To, které agendy stávajících dotčených orgánů mají být integrovány, vyplývá vždy z úpravy daného předpisu obsaženého ve změnovém zákoně. Pro neintegrované agendy stavební zákon zakládá tzv. fikci souhlasu (§ 178) – pokud není vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko vydáno dotčeným orgánem ve stanovené lhůtě (30 dnů, resp. v některých případech 60 dnů), platí, že k záměru nemá připomínky a z hle-

diska jím chráněných veřejných zájmů se záměrem souhlasí. Podle předkladatele má fikce souhlasu představovat nástroj ochrany před nečinností veřejné správy s tím, že důsledky nečinnosti zde nastávají přímo ze zákona²⁾.

Výjimku z fikce souhlasného závazného stanoviska nebo vyjádření zavádí stavební zákon pro závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (tzv. stanovisko EIA) a také pro vybrané správní akty orgánu ochrany přírody (např. stanovení odchýlného postupu při ochraně ptáků, udělení souhlasu k činnostem v ptačích oblastech apod.). Důvodem jsou v obou případech požadavky vyplývající z práva EU, které znemožňují situaci, kdy by daný správní akt nebyl vydán; zavedení fikce souhlasu by tedy vyvolalo rozpor s právem EU.

Co se týče záměrů v režimu EIA, bude v rámci řízení o povolení záměru možné provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí, tj. proces EIA (tzv. řízení s posouzením vlivů) – za podmínky, že o to žadatel požádá (§ 201 a násl.). Do jisté míry jde o návaznost na obdobný institut zakotvený v platném stavebním zákoně, kdy si stavebník může zvolit vedení samostatného procesu EIA s následným procesem podle stavebního zákona nebo vedení územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (tzv. územní řízení s EIA), resp. společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (tzv. společné řízení s EIA). Rozdíl spočívá v tom, že podle platné právní úpravy jsou v těchto typech řízení kompetence rozděleny – příslušný úřad, tj. buď MŽP nebo krajský úřad, administruje proces EIA včetně vydání závazného stanoviska EIA, které je následně podkladem pro stavební úřad v územním řízení, resp. společném řízení. Naproti tomu podle nově navržené úpravy bude proces EIA provádět přímo stavební úřad v rámci řízení o povolení záměru (tzv. řízení s posouzením vlivů) s tím, že postupovat bude primárně podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zejména § 8 a násl.), s odchylkami uvedenými přímo ve stavebním zákoně. Dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí (tzv. dokumentace EIA) adresuje stavebník stavebnímu úřadu, a to spolu s žádostí o povolení záměru. Stavební úřad dokumentaci zveřejní a následně zajistí zpracování posudku o vlivu záměru na životní prostředí (tzv. posudek)³⁾. Závazné stanovisko EIA již vydáváno nebude, neboť v těchto případech jsou jeho náležitosti zakomponovány přímo do povolení záměru – ať už výrokové části (podmínky povolení) nebo odůvodnění (závěr o významných vlivech záměru na životní prostředí, vypořádání připomínek veřejnosti, popřípadě vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování apod.).

Pokud si stavebník nezvolí provedení procesu EIA v rámci řízení o povolení záměru, absolvuje nejprve proces EIA a následně k žádosti o povolení záměru připojí nejen dokumentaci

2) V praxi bude nicméně nutno formou metodického působení a popřípadě i personálním posílením dotčených orgánů zajistit, aby k aktivaci fikce souhlasu docházelo pouze výjimečně, ideálně vůbec, neboť se tím snižuje úroveň ochrany veřejných zájmů.

3) Jak dokumentaci EIA, tak posudek bude moci stavební úřad ze zákonem stanovených důvodů (např. nesplnění náležitosti podle přílohy č. 4, resp. přílohy č. 5 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí) stavebníkovi, resp. zpracovateli posudku vrátit. Pokud k tomuto procesnímu kroku dojde, řízení o povolení záměru EIA se ze zákona přeručí.

EIA, ale také posudek a závazné stanovisko EIA. I v tomto případě bude příslušným úřadem ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí většinou stavební úřad (viz níže).

Řízení s posouzením vlivů ze zákona není možné v následujících případech

- záměr vyžadující jednotné povolení k zásahu do přírody a krajiny – jedná se o záměr vyžadující vedení více řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.), které orgán ochrany přírody spojí do jednoho řízení a vydá žadateli jedno společné rozhodnutí,
- záměr EIA, který může mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti – v těchto případech se v rámci procesu EIA provádí tzv. naturové posouzení a předkladatel musí zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit (§ 45i zákona o ochraně přírody a krajiny),
- záměr, který podléhá rámcovému povolení – jde o speciální typ povolení navíc vyžadovaný u staveb v areálu jaderných zařízení a dále záměrů v působnosti jiného stavebního úřadu (§ 220 a násl.).

Co se týče lhůty pro vydání rozhodnutí, zákon ukládá stavebnímu úřadu rozhodnout do 30 dnů ode dne zahájení řízení v případě jednoduché stavby, resp. do 60 dnů ode dne zahájení řízení v ostatních případech⁴⁾. V případě záměrů EIA platí lhůta speciální, a to 120 dnů.

V případě záměrů spadajících do režimu EIA je ještě třeba zmínit záměry, pro které byl vydán závěr zjišťovacího řízení, podle něhož záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí (tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení) (§ 186). V takovém případě se proces EIA neprovádí, nicméně stavebnímu úřadu je uloženo vždy ověřit, zda nedošlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí (demonstrativně je uvedeno zvýšení kapacity a rozsahu záměru nebo změna jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání). Pokud by výsledkem ověření bylo konstatování, že tyto změny nastaly, musí stavební úřad řízení přerušit a vyzvat stavebníka k předložení oznámení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ověřování je dnes řešeno pouze na úrovni metodického pokynu MMR, a protože je tento institut relevantní i z hlediska správné aplikace EIA směrnice (směrnice 2011/92/EU, v platném znění), přesouvá se do zákonné úpravy.

Kromě obecné úpravy řízení o povolení záměru obsahuje návrh stavebního zákona zjednodušený postup, tzv. zrychlené řízení (§ 211), při němž je povolení vydáno jako první úkon stavebního úřadu. Zákon nicméně použití tohoto institutu omezuje několika podmínkami. Z hlediska ochrany životního prostředí jsou relevantní dvě – zrychlené řízení nelze využít v případě záměrů EIA a také záměrů vyžadujících povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

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

Z hlediska ochrany životního prostředí je vhodné zmínit i ustanovení obsažené v části upravující přestupky (§ 300 odst. 3 a § 301 odst. 7), které zvyšuje horní hranice pro pokuty spočívající v provedení záměru bez povolení vyžadovaného stavebním zákonem, resp. v rozporu s ním, pokud se jedná (mj.) o záměr realizovaný ve zvláště chráněném území podle zákona o ochraně přírody a krajiny⁵⁾, o záměr EIA nebo o záměr vyžadující vydání integrovaného povolení.

Změnový zákon

V návaznosti na stavební zákon novelizuje změnový zákon většinu předpisů na úseku ochrany životního prostředí. Nejvýznamnější změny jsou navrhovány na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa, ochrany vod, ochrany ovzduší a prevence závažných havárií.

Posuzování vlivů na životní prostředí

Nejzásadnější změnou provedenou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí je rozdělení kompetencí k posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) mezi stavební úřady a současné orgány EIA, tedy krajské úřady. Většina agendy se přesune na stavební úřady, konkrétně krajské stavební úřady a specializovaný stavební úřad. Na krajských úřadech zůstane vedení procesů EIA pouze u několika typů záměrů, kterými jsou zejména záměry nepodléhající povolení podle stavebního zákona (těžební záměry, záměry ke zkoušení nových metod a výrobků), záměry spočívající v zásazích do krajiny (restrukturalizace pozemků, zalesňování a odlesňování, záměry vně sídel s vlivem na přírodu a krajinu), vodohospodářské úpravy, vrty a odběry vod. MŽP již příslušným úřadem k vedení procesů EIA nebude a ponechá si v této oblasti pouze roli legislativní, metodickou apod.

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

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

V květnu 2020 bylo České republice doručeno od Evropské komise tzv. formální upozornění, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí není v plném souladu se směr-

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

nicí EIA. Formální upozornění vytyká České republice několik nedostatků směřujících především k úpravě podlimitních záměrů a zjišťovacího řízení. S cílem napravit vytykané nedostatky dochází k následujícím změnám

- zrušení institutu sdělení u podlimitních záměrů a oznámení podlimitního záměru – formou sdělení dnes příslušný úřad stanoví, že podlimitní záměr nepodléhá zjišťovacímu řízení (a nemůže tak podléhat ani procesu EIA); v důsledku této změny budou všechny podlimitní záměry, které splňují zákonem stanovená kritéria (naplní alespoň 25% limitní hodnoty a nacházejí se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny), předmětem zjišťovacího řízení,
- příslušný úřad musí zohlednit ve zjišťovacím řízení také výsledky jiných environmentálních hodnocení,
- tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení musí vždy obsahovat i informaci o oznamovatelem navržených opatřeních k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů na životní prostředí (tzv. mitigační opatření).

U novelizačních bodů reagujících na formální upozornění je navržena dřívější účinnost – zatímco účinnost stavebního a změnového zákona se obecně navrhuje až k 1. lednu 2023, změny zajišťující nápravu výše zmíněných nedostatků transpozice EIA směrnice vstoupí v účinnost již krátce po nabytí platnosti obou zákonů, tj. po jejich publikaci ve Sbírce zákonů.

Ochrana přírody a krajiny

Na úseku ochrany přírody a krajiny se rovněž předpokládají velmi podstatné změny, neboť řada kompetencí dnešních orgánů ochrany přírody bude integrována do agendy stavebních úřadů. Stavební úřady se tak stanou v některých případech orgány ochrany přírody. Ohledně povolování stavebních záměrů lze v zásadě rozlišit dvě skupiny případů – rozhodování stavebního úřadu jako orgánu ochrany přírody, a rozhodování jiných orgánů ochrany přírody než jsou stavební úřady.

K plné integraci dojde v obecné a zvláštní druhové ochraně přírody, a to mimo zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Stavební úřady budou v rámci řízení o povolení záměrů podle stavebního zákona plně rozhodovat i o otázkách ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a to bez ingerence jiných orgánů ochrany přírody.

Odlisný režim představující současně výjimku z pravidla, že neintegrované orgány dávají do řízení vedených podle stavebního zákona vyjádření, předpokládá zákon pro zvláště chráněná území a lokality soustavy NATURA 2000 (tj. evropsky významné lokality a ptačí oblasti). Orgán ochrany přírody vydá v tomto případě o všech otázkách ochrany přírody a krajiny jedno samostatné rozhodnutí (tzv. společné rozhodnutí), a teprve po něm bude následovat rozhodnutí stavebního úřadu o povolení záměru podle stavebního zákona. Orgánem ochrany přírody v těchto případech bude

- Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – na území chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a jejich ochranných pásem (s výjimkou CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce),
- správy národních parků – na území národního parku a jeho ochranných pásem (včetně CHKO Šumava a CHKO Labské pískovce),
- krajské úřady – na území přírodní rezervace, přírodní památky a jejich ochranných pásem a na území soustavy NATURA 2000.

Jistý mezistupeň mezi výše zmíněnými modely bude podle zákona aplikován pro zastavěné území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti, a dále zastavěné území, zastavitelné plochy nebo jejich části (vždy pouze pro obce nacházející se v národním parku, chráněné krajinné oblasti a ochranných pásmech zvláště chráněného území, a na území soustavy NATURA 2000), pokud byly v tomto území, ploše nebo v jejich částech územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu (tzv. regulativy), nebo byl pro ně vydán regulační plán. V těchto případech vstoupí Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, resp. správy národních parků či krajské úřady do řízení vedeného stavebním úřadem jako dotčený orgán, a to formou vyjádření.

V případě dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny v řízení o povolení záměru bude účast ekologických spolků v těchto řízeních zajištěna prostřednictvím § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť půjde o řízení, která jsou vedena (rovněž) podle tohoto zákona. Tím dojde k obnovení účastenství občanské veřejnosti v řízeních vedených podle stavebního zákona⁶⁾.

Na závěr je třeba připomenout nově navrhované ustanovení § 83a, které blíže specifikuje obsah žádosti v řízení ve věcech ochrany přírody, konkrétně požadavky týkající se dokumentace záměru se zřetelem k zájmům ochrany přírody a krajiny. Budou-li stavební úřady rozhodovat jako orgány ochrany přírody, aplikují se tyto požadavky i na řízení jimi vedená.

Ochrana zemědělského půdního fondu

V souvislosti s novým stavebním zákonem dojde k úpravě působnosti orgánů ochrany zemědělského půdního fondu ve věci odnímání zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Pro záměry povolované podle stavebního zákona novela ruší institut souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu.

6) Účast občanské veřejnosti v řízeních zrušila s účinností k 1. 1. 2018 novela zákona o ochraně přírody a krajiny přijatá v souvislosti s novelou stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.). Toto zásadní oslabení práv veřejnosti bylo přijato až cestou poslaneckého pozměňovacího návrhu; úprava byla již v roce 2017 napadena u Ústavního soudu, ten však dosud o podané ústavní stížnosti nerozhodl.

Plná integrace nastane na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, tj. u záměrů vyžadujících odnětí zemědělské půdy o výměře menší nebo rovné 1 ha (s výjimkou záměru umístovaného na území národního parku) – v těchto případech bude mít stavební úřad postavení orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

Ostatní orgány ochrany zemědělského půdního fondu, tj. krajské úřady, správy národních parků a MŽP si v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nadále ponechají postavení dotčeného orgánu s tím, že namísto dnes vydávaného souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu formou závazného stanoviska budou vydávat vyjádření⁷⁾.

Co se týče některých typů liniových staveb, bez náhrady se ruší vyjádření orgánů ochrany zemědělského půdního fondu vyžadované dnes k návrhu tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí.

Rozhodování o odvedech za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu zůstává neintegrováno a o výši odvodů budou rozhodovat orgány ochrany zemědělského půdního fondu (konkrétně obecní úřady obcí s rozšířenou působností), jako je tomu podle platné právní úpravy. O výši odvodů se rozhoduje vždy až po zahájení realizace záměru⁸⁾.

Ochrana lesa

Stavební úřady se při povolování záměrů podle stavebního zákona nově stanou orgány vykonávajícími státní správu lesů podle zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon. Novelou tohoto zákona se ruší pravomoc orgánu státní správy lesů vydávat formou závazného stanoviska souhlas k povolování záměrů podle stavebního zákona, pokud se řízení dotýká zájmů ochrany lesa (tohoto souhlasu je podle platné právní úpravy třeba vždy, pokud jsou dotčeny pozemky do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa). Splnění podmínek pro vydání tohoto souhlasu posoudí přímo stavební úřad v jím vedeném řízení o povolení záměru⁹⁾.

Toto pravidlo se však neuplatní u lesů na území národních parků a jejich ochranných pásem – zde bude vydávat vyjádření MŽP jako dotčený orgán.

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

8) Od rozhodnutí o odvedech je nutno odlišovat orientační stanovení výše odvodů, které je součástí souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu; analogicky k němu bude docházet i v případě povolení záměru podle stavebního zákona.

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

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

Využití pozemků k plnění funkcí lesa k jiným účelům než k účelnému obhospodařování podle lesního zákona je zakázáno s tím, že o výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů. Do tohoto ustanovení (§ 13 odst. 1) se jako základní kritérium nově doplňuje požadavek prokázání převahy jiného veřejného zájmu¹⁰⁾.

Ochrana vod

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

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

Povolování vodních děl náleží stavebnímu úřadu, k integraci povolení k nakládání s vodami však nedojde – toto povolení zůstává v kompetenci vodoprávního úřadu; pokud tedy zákon bude vyžadovat vedení obou řízení, povedou je různé úřady. Tam, kde povolení k nakládání s vodami lze realizovat pouze užíváním vodního díla (např. čistírny odpadních vod), podmiňuje se vykonatelnost povolení vodního díla vydáním povolení k nakládání s vodami (§ 9 odst. 10).

Specifický režim platí pro záměry, jejichž provedení by vedlo ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo stavu útvaru podzemní vody nebo znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvaru povrchových vod nebo dobrého stavu útvaru podzemních vod. Takové záměry již dnes potřebují ke své realizaci výjimku, kterou uděluje vodoprávní úřad (krajský úřad) za zákonem stanovených podmínek (§ 23a odst. 8). Podle novely se i pro záměry v režimu stavebního zá-

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

kona tato výjimka integruje do povolení k nakládání s vodami (rozhodnutí o výjimce pak bude součástí výrokové části povolení k nakládání s vodami); pokud se povolení k nakládání s vodami nevyžaduje, vydá vodoprávní úřad výjimku v samostatném řízení.

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

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

V úpravě vodoprávního řízení (§ 115) se mění podmínky účasti subjektů z řad občanské veřejnosti, a to velmi obdobně jako u tzv. navazujících řízení v případě EIA záměrů podle zákona č. 100/2001 Sb. Právo na informování o zahajovaných vodoprávních řízeních a na účast v nich tak budou mít ekologické spolky, které buď existují po minimální zákonem stanovenou dobu (3 roky) nebo ke svému podání připojí podpisovou listinu s podpisy nejméně 200 osob.

Ochrana ovzduší

Klíčovým správním aktem vydávaným orgány ochrany ovzduší (konkrétně krajským úřadem) je povolení provozu, které zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší vyžaduje pro stacionární zdroje uvedené v příloze č. 2 k tomuto zákonu (tzv. vyjmenované stacionární zdroje). Na toto povolení se integrace nevztahuje – důvodem je především značná odlišnost v předmětu řízení o vydání povolení provozu na straně jedné a povolení záměru podle stavebního zákona na straně druhé¹¹⁾.

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

11) Ze stejného důvodu nedochází k integraci ani v případě dalších povolení provozního charakteru v oblasti ochrany životního prostředí, konkrétně na úseku nakládání s odpady (zejména souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů a s jeho provozním řádem vydávaný krajským úřadem) a na úseku integrované prevence (integrované povolení vydávané rovněž krajským úřadem).

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

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

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

Prevence závažných havárií

Novelou zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií jsou integrovány kompetence krajského úřadu jako dotčeného orgánu a stavební úřady jsou nově zařazeny mezi orgány vykonávající kompetence na úseku prevence závažných havárií. Stavebním úřadům náleží působnost k posuzování úseku prevence závažných havárií

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

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

Hodnocení z pohledu ochrany životního prostředí

Jak je z výše uvedeného souhrnu zřejmé, nový stavební zákon zjednodušuje dnes velmi komplikovanou úpravu povolovacích procesů, a to nejen na úseku stavebního práva, ale i v souvisejících oblastech, včetně ochrany životního prostředí. K úplné integraci do jediného řízení nedochází, avšak to vzhledem ke složitosti a různorodosti jednotlivých záměrů i požadované úrovni ochrany veřejných zájmů ani nebylo možné. Často deklarovaný princip „jedna stavba – jedno řízení – jedno povolení“ je z tohoto hlediska podle mého názoru spíše politickým sloganem nevycházejícím plně z reality.

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

Při celkovém hodnocení rekonstrukce se přesto nemohu zbavit obavy, aby nová legislativa v případě svého schválení nevedla minimálně dočasně k ochromení systému povolování stavebních záměrů, což by bylo v přímém rozporu s cíli rekonstrukce. Navrhované radikální změny povolování stavebních záměrů, zejména faktické sloučení dnešního územního a stavebního řízení do jednoho řízení a integrace velké části agendy dnešních dotčených orgánů totiž vyžadují důkladné vybudování celé nové soustavy státní stavební správy. V opačném případě reálně hrozí, že nové stavební úřady nebudou přinejmenším zpočátku schopny vyřizovat žádosti v zákonem stanovených lhůtách, resp. že značná část jimi vydávaných povolení bude z důvodů věcných i procesních napadána v linii správní i soudní. K míře ztotožnění dotčených subjektů s novým stavebním zákonem bohužel příliš nepřispěl ani nestandardní legislativní proces¹²⁾.

Za současné situace bych proto minimálně doporučil posun nabytí účinnosti (nyní předpokládaný na počátek roku 2023) o 2 až 3 roky, aby byla dána dostatečná legisvakance umožňující mj. adekvátní čas na přípravu prováděcích předpisů i seznámení budoucích adresátů s novou právní úpravou. A samozřejmě platí, že pro hladké najetí nového systému je naprosto klíčové zajištění fungování nové soustavy státní stavební správy po stránce personální, technické i ekonomické.

12) Nemám na mysli pouze známý fakt, že materiál určený pro připomínkové řízení fakticky zpracovala Hospodářská komora, což vzbuzuje vážné pochyby ohledně konfliktu zájmů, ale také další okolnosti – politický tlak na rychlé vypořádání připomínek, nekonání konferenčního jednání k vypořádání připomínek, absence opakovaného připomínkového řízení (poté, co oba zákony doznaly velkého množství změn), a předložení materiálu vládě se stovkami rozporů, zejména s kraji. Z politického hlediska nelze proto bohužel vyloučit, že nové reprezentace vzešlé z krajských voleb konaných v říjnu 2020 budou při projednávání zákonů v Poslanecké sněmovně i Senátu o to silněji působit proti jejich přijetí v současné podobě.

Novela zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Václav Pech

Níže uváděná novela zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, měla poněkud zdoluhavou cestu schvalování, ačkoli zmíněný zákon je novelizován prakticky pravidelně. Návrh zákona, který měl novelu zákona provést, ministryně financí zaslala do mezirezortního připomínkového řízení v souladu s Plánem legislativních prací vlády již v říjnu 2018. Účinnost novely se předpokládala od 1. ledna 2020. Sněmovně návrh zákona vláda předložila v červnu 2019 (sněmovní tisk 501). Třetí čtení proběhlo ve Sněmovně až v březnu 2020. Senát návrh zákona projednal v dubnu téhož roku a již v květnu jej podepsal prezident. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen 12. května 2020 v částce 88 pod číslem 237/2020 Sb.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zkráceně zákon o oceňování majetku, upravuje způsoby oceňování majetku a služeb pro účely stanovené jinými předpisy, mimo oblast cen sjednaných mezi prodávajícím a kupujícím. Tu upravuje zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Podle zákona o oceňování majetku se určují ceny v případech, kdy se cena majetku stanovuje pro jiné účely než pro prodej. Zákon řeší primárně oceňování majetku pro stanovení základu daně. Jde o daně majetkové, příjmové, daně z přidané hodnoty a poplatky.

Dosavadní zásadní novela zákona o oceňování majetku proběhla v návaznosti na rekonstrukci občanského zákoníku v roce 2013 a se změnou zákonného opatření Senátu o dani z nabytí nemovitých věcí č. 340/2013 Sb. a se zákonným opatřením Senátu o změně daňových zákonů v souvislosti s rekonstrukcí soukromého práva a o změně některých zákonů č. 344/2013 Sb. Poslední změny doznal zákon o oceňování majetku v roce 2017 v souvislosti se 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.

Hlavním důvodem pro navrhovanou právní úpravu je zavedení definice tržní hodnoty, zpřesnění postupů při zpracování cenových map stavebních pozemků, nově zavedení ocenění rychle rostoucích dřevin, aktualizace ustanovení o oceňování věcných břemen a nově úprava ocenění újmy vlastníka nemovité věci z jejího zatížení věcným břemenem nebo jiným věcným právem zřízeným ze zákona. U oceňování práva stavby došlo k upřesnění textu.

Zastavme se podrobněji u hlavních navrhovaných změn zákona o oceňování majetku.

Předně ustanovení § 2 je rozšířeno o nové tři odstavce označené 3 až 5. Ustanovení § 2 odst. 3 uvádí, že v odůvodněných případech, kdy nelze obvyklou cenu určit, oceňuje se majetek a služba tržní hodnotou, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na tržní hodnotu vliv. Důvody pro neurčení obvyklé ceny musejí být v ocenění uvedeny.

Ustanovení § 2 odst. 4 rozumí tržní hodnotou pro účely tohoto zákona odhadovanou částku, za kterou by měly být majetek nebo služba směněny ke dni ocenění mezi ochotným kupujícím a ochotným prodávajícím. A to v obchodním styku uskutečněném v souladu s principem tržního postupu, po náležitém marketingu, kdy každá ze stran jednala informovaně, uvážlivě a nikoli v tísní. Principem tržního postupu se pro účely tohoto zákona rozumí, že účastníci směny jsou osobami, které mezi sebou nemají žádný zvláštní vzájemný vztah a jednají vzájemně nezávisle.

Ustanovení § 2 odst. 5 uvádí, že určení obvyklé ceny a tržní hodnoty a postup při tomto určení musejí být z ocenění zřejmé, jejich použití, včetně použitých údajů, musí být odůvodněno a odpovídat druhu předmětu ocenění, účelu ocenění a dostupnosti objektivních dat využitelných pro ocenění. Podrobnější postup k určení obvyklé ceny a tržní hodnoty stanoví vyhláška.

Ke zpřesnění dochází u ustanovení § 10 odst. 3, kde se srovnatelnost obce posuzuje podle počtu obyvatel, polohy obce, hospodářsko-správního významu obce, dopravní obslužnosti obce, technické infrastruktury a občanské vybavenosti v obci.

Nově je do ustanovení § 10 vložen nový odstavec 5. Ten stanovuje, že podklady pro zpracování cenové mapy a postup ocenění stavebních pozemků, které nejsou oceněny v cenové mapě nebo je nelze ocenit cenou z cenové mapy, stanoví vyhláška.

K rozšíření došlo u ustanovení § 14, kde byl vsunut nový bod c) rychle rostoucí dřeviny. Pojem rychle rostoucí dřeviny je nově zaveden nejen do členění trvalých porostů, ale i do ustanovení § 16, týkajícího se způsobu jejich oceňování. Příloha k prováděcí vyhlášce bude doplněna ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství.

Změn a upřesnění doznává celé ustanovení § 16a. Nově vsunuté ustanovení § 16a odst. 4 uvádí, že způsob výpočtu ceny práva stavby při zohlednění počtu let dalšího trvání práva stavby, určení ročního užítku a výše náhrady při zániku práva stavby stanoví vyhláška.

Zcela nové znění má ustanovení § 16b. Mezi hlavní změny patří § 16b odst. 4, odst. 5 a odst. 6. Ustanovení § 16b odst. 4 stanovuje, že časově neomezené reálné břemeno nebo právo z vykupitelné služebnosti se ocení ve výši náhrady uvedené ve smlouvě. Jsou-li ve smlouvě uvedené pouze podmínky výkupu reálného břemena nebo zrušení služebnosti za přiměřenou náhradu, vypočte se náhrada podle uvedených podmínek k datu ocenění.

Ustanovení § 16b odst. 5 uvádí, že způsob členění věcných břemen podle výpočtu jejich ocenění, postup výpočtu ceny věcného břemene, způsob určení ročního užítku a míry kapitalizace podle druhu věcného břemene a zatížené nemovité věci a výši pevné částky stanoví vyhláška.

Ustanovení § 16b odst. 6 stanoví, že ocenění podle odstavců 2 až 4 se nepoužije, lze-li cenu věcného břemene zjistit z rozhodnutí příslušného orgánu.

Zcela nově je zařazeno ustanovení § 16c týkající se ocenění věcných břemen nebo jiných věcných práv zřízených ze zákona jako závady na nemovité věci. Závada je pro účely oceňování vymezena negativně.

Ustanovení § 16c odst. 1 uvádí, že zatěžuje-li nemovitou věc věcné břemeno nebo právo zřízené jinak než jako právo odpovídající věcnému břemenu (dále jen „závada“), snižuje cena této závady v případě určování ceny nemovité věci její hodnotu. Závada se oceňuje v závislosti na výši roční újmy vlastníka nemovité věci související s tímto zatížením při zohlednění doby jejího trvání.

Ustanovení § 16c odst. 2 určuje, co se podle tohoto zákona za závadu nepovažuje:

- a) právo, které podstatně neomezuje vlastnické, užívací nebo požívací právo k nemovité věci a nemá tak významný vliv na výši její ceny,
- b) zástavní právo,
- c) zadržovací právo,
- d) nájem,
- e) pacht,
- f) právo stavby.

Ustanovení § 16c odst. 3 určuje výši roční újmy jako rozdíl mezi výši ročního užítku plynoucího z nemovité věci bez zatížení závadou a výši ročního užítku z nemovité věci se zatížením závadou.

A konečně ustanovení § 16c odst. 4 stanovuje, že pro určení ročního užítku vlastníka nemovité věci a způsobu jeho výpočtu se použije postup podle § 16b obdobně. Postup ocenění závady, stanovení míry kapitalizace podle druhu závady a zatížené nemovité věci stanoví vyhláška.

V souvislosti s novelou zákona č. 151/1997 Sb. doznávají dílčí změny i související zákony, kde se příslušná ustanovení rozšiřují o zavedení tržní hodnoty. Jde o zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů. Na základě požadavku Ministerstva dopravy doznal změn i zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a to z důvodu upravení postupu sjednávání kupní ceny. Ustanovení § 3b odst. 2 se doplňuje tak, že nelze-li stanovit cenu ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby, stanoví znalecký posudek cenu ve výši zjištěné ceny pozemku nebo stavby. V takovém případě obsahuje znalecký posudek zdůvodnění nemožnosti stanovení ceny ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby.

Zákon č. 237/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nabude účinnosti od 1. ledna 2021.

Recenze publikace

Průcha, Petr a Alena Kliková. Veřejné stavební právo. 2. aktualizované vydání, 2019

Denisa Vaňková

Na konci roku 2019 vydala Masarykova univerzita aktualizovanou verzi učebnice věnovanou veřejnému stavebnímu právu, jejímiž autory zůstávají beze změny prof. JUDr. Petr Průcha a JUDr. Alena Kliková, oba působící jako vysokoškolští pedagogové na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Prof. Průcha je v současnosti také členem Legislativní rady vlády ČR a do konce minulého roku působil jako soudce Nejvyššího správního soudu, kde zastával pozici předsedy senátu. Dr. Kliková je advokátkou a členkou výkladové komise pro vodní zákon při Ministerstvu zemědělství a dále členkou Pracovní komise pro veřejné právo I – komise pro správní právo č. 1 Legislativní rady vlády ČR. V případě obou autorů se jedná o odborníky správního práva zaměřující se právě na problematiku práva stavebního.

Veřejné stavební právo netvoří samostatné právní odvětví, nýbrž je obecně vnímáno jako součást zvláštní části práva správního. Tomu odpovídá i jeho zařazení ve výuce na právnických fakultách českých univerzit. Při magisterském studiu oboru právo je veřejné stavební právo přednášeno v rámci povinného předmětu věnovanému celé problematice správního práva, případně samostatně pouze fakultativně. Je tak zřejmé, že publikace, která je určena pro studenty bakalářského a magisterského studia, zabývající se danou tematikou, nemůže být obsáhlá a důkladně analyzovat všechny stávající problémy teorie a praxe. Naopak jejím cílem má být předložení stručného a srozumitelného završení do právní úpravy a nejdůležitějších otázek veřejného stavebního práva, což recenzovaná učebnice jistě splňuje. Ze všech jejích částí vyplývá, že se jejím prostřednictvím autoři snažili podat ucelený a pochopitelný výklad k základním institutům veřejného stavebního práva, nezabíhat do přílišných detailů a pouze v nezbytných případech odkazovat na judikaturu soudů. Předmětná publikace tak může sloužit i jako „vstupní brána“ pro všechny, kteří s problematikou veřejného stavebního práva teprve začínají, jako předstupeň komentářové literatury.

Pokud jde o zvolenou strukturu učebnice, ta v zásadě následuje systematiku základního právního předpisu veřejného stavebního práva, tj. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Výjimky tvoří připojení obecných ustanovení (např. o příslušnosti rozhodujících orgánů) ke konkrétním institutům a přistoupení k pojednání o správních deliktech před výkladem k otázkám stavebního dozoru a zvláštních pravomocí stavebního úřadu. Publikace je rozdělena do deseti kapitol, které postupně čtenáře seznamují se základními pojmy a vysvětlují mu instituty veřejného stavebního práva. Nespornou výhodou aktualizovaného vydání recenzované učebnice je jeho jedinečnost, neboť se jedná o první (resp. k srpnu 2020 jedinou) publikaci obecně se věnující stavebnímu zákonu po poslední velké novele publikované pod č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018.

První kapitola je věnována obecnému vymezení veřejného stavebního práva skrze jeho výchozí okruhy (územní plánování, stavební řád a další související otázky) a nezákladnější instituty spolu s představením stavebního zákona a souvisejících předpisů. V druhé kapitole autoři seznamují čtenáře se základními pojmy veřejného stavebního práva tak, jak jsou definovány v § 2 a § 3 stavebního zákona. Následující kapitola se již konkrétně zabývá otázkami územního plánování, a to nejprve příslušnými orgány a následně relevantními nástroji. Logicky nejvíce prostoru je věnováno územně plánovací dokumentaci, zejména pak zásadám územního rozvoje a územnímu plánu, a to především ve vztahu k procesu jejich pořizování.

Čtvrtá kapitola pojednává o problematice územního rozhodování. Na tomto místě (konkrétně na s. 72) oceňuji upozornění na vývoj judikatury vzhledem k soudnímu přezkumu územního souhlasu (a dalších obdobných zjednodušujících forem „rozhodování“ dle stavebního zákona), zejména uvedení recentního usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze září 2019, dle kterého se tyto přezkoumávají jako rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. O pár stránek dál se však bohužel projevuje nešvar aktualizovaných vydání, kdy na s. 75 učebnice autoři ponechali zřejmě původní poznámku pod čarou, která odkazuje na již překonané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2012 a uvádí, že soudní ochrana proti územním souhlasům je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 soudního řádu správního. Vzhledem k tomu, že je publikace určena především studentům ve většině neznalým relevantní judikatury a spoléhajícím se na správnost obsahu učebnice, může pro ně být dané nedopatření značně matoucí.

V kapitole páté se autoři věnují orgánům působícím na úseku stavebního řádu, tj. zejména obecným, speciálním, jiným a vojenským stavebním úřadům, přičemž neopomínají přiblížit ani postavení dotčených orgánů. Na to bezprostředně navazuje rozsáhlá šestá kapitola pojednávající o povolování realizace staveb. Zejména na tomto místě se projevuje ona aktualizovanost učebnice, kdy autoři museli původní vydání doplnit o změny zavedené novelou účinnou od 1. 1. 2018, jako např. o možnost vydání společného územního souhlasu a souhlasu s ohlášenou stavbou a vedení společného územního a stavebního řízení i u jiných než obecných stavebních úřadů, k čemuž je podáván zdařilý a zasvěcený výklad. Zcela nově také učebnice obsahuje podkapitulu věnovanou společnému územnímu a stavebnímu řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Následuje kapitola věnovaná kolaudaci, tj. povolení užívání staveb, přičemž i zde museli autoři přistoupit k významné aktualizaci původního vydání, a to vzhledem k zavedení nového institutu – tzv. kolaudačního řízení, a souvisejícím změnám provedeným zákonem č. 225/2017 Sb. V této části je také pojednáno o předčasném užívání stavby, zkušebním provozu a změně v účelu užívání stavby. Osmá kapitola se věnuje problematice odstraňování (jak dobrovolného, tak nuceného) staveb a jejich případného dodatečného a opakovaného povolení. Otázky správního trestání na úseku veřejného stavebního práva jsou předmětem kapitoly deváté. Zde velmi oceňuji nejprve seznámení čtenáře s rekonstrukcí správního práva trestního a upozornění na základní změny v právní úpravě jak v hmotné, tak procesní části. Publikace samozřejmě neopomíná ani pořádkové delikty a pokuty.

V závěrečné kapitole učebnice je věnována pozornost problematice stavebního dozoru a zvláštním pravomocem stavebního úřadu, jako např. možnosti provádění kontrolní prohlídky či nařizování neodkladného odstranění stavby, jejího vyklizení či provedení udržovacích prací. Následuje stručný seznam literatury a dalších použitých zdrojů.

Za negativum recenzované publikace považují skutečně značné množství chyb v psaní, ať už se jedná o překlepy (s. 23, 58, 138), vynechání slov (s. 43, 52), špatné skloňování (s. 28, 45, 79) či skladbu vět (s. 95, 112, 148), chyby ve shodě podmětu s přísudkem (s. 136), přemíru (s. 51, 134), příp. někdy naopak nedostatek (s. 157) čárek, nebo o opakování slov (s. 51, 101) či dokonce celých odstavců (s. 93). V určitých částech aktualizované učebnice je možné výše popsané chyby registrovat přibližně každé dvě stránky. Nejenom že tento prohrěšek nevyhnutelně snižuje v očích čtenáře kvalitu dané publikace, ale minimálně ve dvou případech má vliv i na správnost jejího obsahu. Kvůli chybějící předponě „ne“ se čtenář v kapitole 4 pojednávající o problematice územního rozhodování na s. 89 ve třetím odstavci dočte, za jakých podmínek územní rozhodnutí pozbývá platnosti. Vyjmenované okolnosti však ve skutečnosti přesně opačně mají dle § 93 odst. 4 stavebního zákona za následek to, že územní rozhodnutí platnosti nepozbyde. Druhým případem je nesprávné uvedení účinnosti jedné z novel stavebního zákona. Zákon č. 350/2012 Sb. nabyl účinnosti 1. 1. 2013, tj. fikce souhlasu vzhledem k ohlašované stavbě byla možná podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012, nikoliv do 31. 12. 2013, jak je chybně uvedeno na s. 111 recenzované učebnice.

I přes výše zmíněné nedostatky však publikaci považují za odpovídající požadavkům kladeným na její učebnicový formát, poskytující dostatečné poznání základních postupů a institutů veřejného stavebního práva tak, jak by je měl student i magisterského studia právního zaměření znát. Nezbyvá než doufat, že se učebnice dočká dalších vydání (což s probíhajícím rekodifikačním procesem veřejného stavebního práva je nasnadě), která budou již prosta shora vyjmenovaných zejména formálních nedopatření, a bude tak i její forma odpovídat kvalitě jejího obsahu.

[PRŮCHA, Petr a Alena KLIKOVÁ. Veřejné stavební právo. 2., aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019. 189 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MÚ, sv. č. 547. ISBN 978-80-210-9362-1]

Ze 74. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 10. 9. 2020

Emil Flegel, Jaroslava Millerová

V rámci 74. Zasedání Sekce ÚR a SŘ byly projednávány následující judikáty.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 194/2019 ze dne 4. 9. 2020 – pojem a požití etapizace, dohoda o parcelaci, proporcionalita

Etapizace výstavby je ze své povahy založena na věcných důvodech, které vyžadují odložení plánované výstavby do doby, kdy na ni bude připraveno okolní území obce.

Smysl dohody o parcelaci směřuje k uspořádání soukromoprávních (vlastnických a jiných) vztahů, které může významně napomoci realizaci plánované výstavby (podrobným řešením možného využití zastavitelného území), zatímco etapizace plánovanou výstavbu v podstatě odkládá. Dohoda o parcelaci a etapizace výstavby tak představují dva různé instituty, které jdou každý jiným směrem a nelze je vzájemně zaměňovat.

Má-li být územní plánování opravdu racionálním (a nikoli svévolným) procesem, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona), musí zde být určitá kontinuita a koherence prováděných změn mj. s ohledem na legitimní očekávání a práva vlastníků jednotlivých pozemků. Je-li tomu jinak a změna územního plánu s sebou nese změnu, která již jednou naplánovaný rozvoj v území vrací zpět (a naplánovanou výstavbu odkládá či blokuje), musí k tomu být dány přesvědčivé důvody vysvětlující účelnost této změny.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 270/2019 ze dne 21. 8. 2020 – rozsah přezkumu OOP při absenci podání námitek v průběhu procesu pořizování OOP

Jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu, resp. § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení

ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.).

Usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 43A 74/2019 ze dne 8. 7. 2020 – napadení aktualizace ZUR STČ č. 2 – odmítnutí pro nedostatek aktivní legitimity

Ke splnění podmínek aktivní procesní legitimity se vyjadřoval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*aktivní procesní legitimita bude tedy dána, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.*“ (bod 34 usnesení). V souvislosti s územním plánem rozšířený senát NSS dodal, že „*musí navrhovatel především plauzibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace*“.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 276/2019 ze dne 30. 7. 2020 – umístění stavby neregulované funkčním využitím plochy v platné ÚPD

Pro posouzení souladu změny stavby s územně plánovací dokumentací (§ 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) je rozhodující přípustné funkční využití plochy stanovené v územně plánovací dokumentaci, nikoli faktický stav v území.

Slučitelnost stavby s funkčním využitím plochy je pak třeba posuzovat primárně s ohledem na stanovená funkční využití, doplňková funkční využití a výjimečně přípustná funkční využití plochy. Zejména výjimečně přípustná funkční využití totiž ukazují, co územní plán pro určitou plochu ještě toleruje.

Je nesprávným právní názor, že územní plán umístění určité stavby připouští proto, že ji výslovně ve funkční ploše izolační zeleně nevyklučuje či nezakazuje (s oporou v obecném pravidlu, podle něhož co není zakázáno, je dovoleno, ve smyslu čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 49/2019 – přezkum závazných stanovisek dle § 149 odst. 5 SŘ a lhůta v ust. § 4 odst. 9 SZ

Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona je nutné vnímat jako zvláštní právní úpravu ve vztahu k přezkumu zákonnosti závazného stanoviska v přezkumném řízení, tedy jako zvláštní právní úpravu k § 149 odst. 6 správního řádu. Úprava přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu) je však jako taková speciální právní úpravou stavebního zákona nedotčena.

V rámci odvolacího řízení nemůže být přezkum závazných stanovisek limitován lhůtou jednoho roku od vydání závazného stanoviska (která vyplývá z odkazu § 4 odst. 9 stavebního zákona na použití lhůty podle § 96 správního řádu), neboť takováto restrikce by sama o sobě mnohdy vedla k nezákonnosti rozhodnutí v odvolacím řízení. Specialita ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona tak spočívá v tom, že přezkumné řízení je limitováno lhůtou jednoho roku, která se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu. Toto přezkumné řízení může být vedeno pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 73/2020 z 2. 9. 2020 – opačný názor na přezkum závazných stanovisek dle § 149 odst. 5 SŘ a lhůta v ust. § 4 odst. 9 SZ

Městský soud tedy dospěl k závěru, že § 4 odst. 9 větu poslední stavebního zákona nelze interpretovat jinak, než že neumožňuje přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu po uplynutí lhůt podle § 96 správního řádu.

Pokud se mají „na postup nadřízeného orgánu [v rámci odvolacího řízení]“ přiměřeně použít „ustanovení o přezkumném řízení“ a zákonodárce jednoznačně upřesňuje, že se tato ustanovení mají aplikovat „včetně lhůt podle § 96 [správního řádu]“, jedná se o zjevný pokyn, aby k postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu nedocházelo poté, kdy uplyne lhůta jednoho roku od vydání prvostupňového závazného stanoviska (srov. § 96 odst. 1 správního řádu in fine). Shrnu to znamená, že po uplynutí jednoho roku od vydání závazného stanoviska zákon neumožňuje jeho přezkum orgánem nadřízeným toho správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, a tento nadřízený správní orgán nemůže zákonnost nebo správnost závazného stanoviska posuzovat a rovněž není oprávněn se k zákonnosti a správnosti závazného stanoviska jakkoliv vyjadřovat; v případě, že se odvolací správní orgán ve stavebním řízení obrátí na nadřízený správní orgán s žádostí o přezkum závazného stanoviska, přestože roční lhůta od jeho vydání uplynula, nadřízený správní orgán odvolacímu může pouze sdělit, že nemá pravomoc zákonnost a správnost závazného stanoviska posuzovat.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 58/2019 z 20. 8. 2020 – k nutnosti opakovaného přezkumu závazného stanoviska

Soud přezkoumal zákonnost postupu žalovaného, spočívající v porušení § 149 odst. 5 správního řádu a rozpornosti s rozsudkem NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 A 56/2009-63. V něm NSS judikoval, že rozhodne-li odvolací orgán o odvolání proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

V doplnění odvolání žalobkyně upozornila na uplynutí platnosti závazného stanoviska vodoprávního úřadu, stavebník dodal závazné stanovisko na úseku vodního hospodářství. V něm je uvedeno, že navrhovaný záměr je totožný se závěrem v původním stanovisku (tj. stanovisku vodoprávního úřadu), a proto je vydáno stanovisko nové, s platností na další dva roky. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko na úseku vodního hospodářství je obsahově shodné se závazným stanoviskem vodoprávního úřadu, které již bylo k podnětu žalobkyně postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumáno a shledáno za souladné se zákonem, soud vzhledem k zásadě hospodárnosti a rychlosti řízení přisvědčuje žalovanému, že nebylo třeba jej opětovně přezkoumávat, neboť nedošlo k věcné změně stanoviska a nadřízený správní orgán by tak nutně došel ke shodnému závěru.

Rozsudek NSS č. j. 2 As 426/2018 z 25. 8. 2020 – nutnost souhlasu spoluvlastníků BD dle § 110 odst. 2 SZ se zásahy do nosných konstrukcí BD

NSS konstatoval nutnost existence soukromoprávního titulu, v němž bude jednoznačně vymezeno oprávnění stavebníků realizovat jejich stavební záměr na společných částech domu vůči vlastnickému právu ostatních spoluvlastníků, je proto nesporným zákonným požadavkem vyplývajícím z formulace citovaného ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

Rozsudek NSS č. j. 6 As 213/2020 z 27. 8. 2020 – k povinnosti soudu obeslat osoby zúčastněné dle § 34 s. ř. s., a to všechny spoluvlastníky BD

Z § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že nezbytnou podmínkou pro získání postavení osoby zúčastněné v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (§ 65 a násl. s. ř. s.) je přímé dotčení na právech nebo povinnostech vydáním přezkoumávaného správního rozhodnutí, případně zrušením tohoto správního rozhodnutí. V případě změn staveb bytových domů s vymezenými jednotkami (byty a nebytovými prostorami) mohou být dle Nejvyššího správního soudu potenciálními osobami zúčastněnými na řízení rovněž všichni vlastníci jednotek jakožto podíloví spoluvlastníci společných částí domu (§ 8 zákona o vlastnictví bytů), a to zejména v případě, kdy se stavba dotýká právě společných částí domu. Povoláním změny stavby dotýkající se společných částí domu dochází k přímému dotčení jejich spoluvlastnického práva.

Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to i v případě, že žalobce tyto osoby v žalobě neoznačí. Jestliže tedy krajský (zde městský) soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení, tyto nepoučí a nevyzve, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 68/2019 z 24. 6. 2020 – zrušení části aktualizace ZUR STČ – letiště Praha

Důvodem bylo neprovedení posouzení kumulativních a synergických vlivů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020 č. j. 2 As 426/2018-49 ve věci zastavení řízení o dodatečném povolení stavebních úprav zasahujících do nosné konstrukce bytového domu pro nepředloženi souhlasu většiny vlastníků bytových jednotek

Žalobkyně společně se svým manželem Ing. J. K. při stavebních úpravách svého bytu provedli mimo jiné přemístění dveří v rámci příčky umístěné uvnitř bytu, která je součástí nosné konstrukce bytového domu (dále jen „stavební úprava vnitřní nosné zdi“), aniž by pro tento zásah získali potřebné stavební povolení. Úřad městské části Praha 15, odbor stavební (dále jen „stavební úřad“) usnesením ze dne 13. 12. 2016, č. j. ÚMČ P15 61733/2016/OST/AHe, sp. zn. 48767/2015/OST/AHe, zastavil řízení o dodatečném povolení stavby z důvodu neodstranění vad žádosti, neboť žalobkyně a její manžel nepředložili souhlas většiny vlastníků bytových jednotek vyžadovaný stanovami společenství vlastníků bytových jednotek se stavebním záměrem. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) výrokem I. zamítl odvolání manžela žalobkyně jako opožděné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a výrokem II. zamítl odvolání žalobkyně podle § 90 odst. 5 správního řádu a usnesení stavebního úřadu potvrdil. Městský soud v Praze žalobu proti napadenému rozhodnutí v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Předmětem sporu mezi účastníky řízení bylo podle krajského soudu posouzení právní otázky, zda byla žalobkyně se svým manželem povinna v rámci řízení o dodatečném povolení stavby doložit souhlas většiny vlastníků okolních bytových jednotek v domě, v němž provedli stavební úpravu, která se týkala nosné konstrukce domu. Podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění k datu vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „stavební zákon“), se vyžaduje stavební povolení pro stavební úpravy, jimiž se zasahuje do nosných konstrukcí stavby.

Účastenství společenství vlastníků jednotek bylo ze stavebního zákona vypuštěno novelou č. 350/2012 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2013. Z uvedeného nicméně nevyplývá, že vlastníci bytových jednotek při úpravách svých bytů, které zasahují do nosných konstrukcí domu, byť uvnitř své bytové jednotky, nemusí respektovat spoluvlastnické prá-

vo ostatních vlastníků jednotek sdružených ve společenství. Podle § 5 odst. 2 nařízení vlády č. 366/2013 Sb., o úpravě některých záležitostí souvisejících s bytovým spoluvlastnictvím (dále jen „nařízení vlády č. 366/2013 Sb.“), jsou společnými částmi domu všechny nosné svislé konstrukce uvnitř bytu. Společnou částí domu je tedy i nosná zeď uvnitř bytu žalobkyně, která byla předmětem stavebních úprav. Ke společným částem domu mají vlastnické právo všichni členové společenství. Smyslem § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona (ve spojení s § 129 odst. 2 téhož zákona), který upravuje přílohy žádosti o (dodatečné) stavební povolení, je, aby byl stavební záměr prováděn na nemovitostech, které stavebníkovi patří, tj. ke kterým má stavebník vlastnické právo. Jestliže však není jeho vlastnické právo výlučné, musí doložit takový doklad o právu, který je schopen prokázat oprávněnost realizovat stavební záměr v souladu s vůlí dotčených spoluvlastníků. Požadavek mít k úpravám nosných částí domu stavební povolení je opodstatněn zájmem na tom, aby o změnách, které mohou ovlivnit celou stavbu, proběhlo řádné řízení, ve kterém se budou moci vyjádřit všichni dotčení vlastníci. Obdobně § 109 písm. b) téhož zákona ve vymezení účastenství v řízení sleduje zájem na tom, aby o stavbě byli informováni a mohli se k ní vyjádřit ti, jichž se realizace stavby dotýká, tedy i společenství vlastníků jednotek a vlastníci ostatních bytových jednotek. Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018, ve spojení s § 184a odst. 1 téhož zákona je k žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví třeba doložit souhlas společenství vlastníků. Úmyslem zákonodárce tak podle krajského soudu bylo blíže zpřesnit povinnost žadatele doložit souhlas spoluvlastníků stavby se záměrem.

Povaha vlastnického práva jako práva typicky soukromého nemůže být důvodem k jeho pomnutí při uplatňování veřejných subjektivních práv v rámci stavebního řízení. Žalobkyně podle krajského soudu svým postupem znemožnila ostatním členům společenství vlastníků jednotek výkon práv nad společnými částmi domu a nepřiměřeně spoléhala na dodatečné zlegalizování stavby. Takový postup podle krajského soudu vykazuje známky zneužívání, resp. obcházení práva. V žalobkyní citovaném rozsudku sp. zn. 22 Cdo 613/2013 Nejvyšší soud dovodil, že v případě stavebních úprav nenosné příčky mezi pokoji postačuje souhlas tříčtvrtinové většiny všech vlastníků, k obdobnému závěru dospěl též Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 73/2010. V nyní posuzovaném případě se však jednalo o zásah do nosné zdi. Správní orgány tudíž podle krajského soudu nepochybnily, když po žalobkyni požadovaly většinový souhlas osoby zúčastněné na řízení (dále jen „SVJ G.“), resp. kvalifikované většiny jeho členů, k provedeným stavebním úpravám pro účely řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž stanovy SVJ G. závazně stanovují pravidla pro správu společných částí domu (krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2004, č. j. 3 As 50/2003-57). Námitka týkající se překročení pravomocí správního orgánu není důvodná, neboť správní orgány neposuzovaly otázku vlastnických vztahů, nýbrž pouze oprávnění žalobkyně a jejího manžela provádět úpravy zasahující vlastnictví všech členů SVJ G. Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud konstatoval, že realizace stavby bez stavebního povolení představuje porušení stavební kázně. Není proto možné, aby na splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby byly kladeny nižší nároky než v případě žádosti o vydání stavebního povolení.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítala tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem a vady správního řízení s vlivem na zákonnost.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, které by musel zohlednit z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a žádnou takovou vadu neshledal. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, není-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Tento důvod nepřípustnosti však nelze vztáhnout na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud v předcházejícím řízení vedeném pod č. j. 2 As 105/2018 zrušil původní rozsudek krajského soudu ze dne 28. 2. 2018, sp. zn. 9 A 168/2017-47, pro vadu řízení (dále jen „rozsudek o zrušení předchozího rozhodnutí krajského soudu“), a nevyjádřil právní názor na výklad hmotného práva ve vztahu k uplatněným stížným námitkám. Kasační stížnost byla přípustná.

O tom, že v případě stavební úpravy vnitřní nosné zdi provedené stěžovatelkou a jejím manželem se jedná o stavební úpravy vyžadující stavební povolení [§ 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona *a contrario*], nebylo mezi účastníky sporu. Totéž platí i pro závěr, že stěna uvnitř bytové jednotky, na níž provedli stěžovatelka a její manžel úpravy bez stavebního povolení, je součástí nosné konstrukce domu a naplňuje definici společných částí nemovité věci ve smyslu § 1160 a násl. občanského zákoníku. Z pohledu práva vlastnického tvoří součást spoluvlastnictví všech vlastníků bytových jednotek, kteří jsou sdruženi v SVJ G. V souzené věci se jedná (jak už Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku o zrušení předchozího rozhodnutí krajského soudu) o vyjasnění sporné otázky ohledně kvality a formy souhlasu ostatních spoluvlastníků společných částí domu v případě stavebních úprav bytové jednotky zasahujících nosnou část konstrukce domu a o vymezení případné role společenství vlastníků jednotek při udělování souhlasu. Stěžovatelka namítala, že v rovině veřejného práva nejsou pro vyjádření tohoto souhlasu relevantní podmínky uvedené ve stanovách společenství vlastníků bytových jednotek, které mají povahu soukromoprávní. Podle názoru stěžovatelky se spoluvlastníci účastní řízení o dodatečném povolení stavby sami za sebe, a co se týče způsobu jejich rozhodování, uplatní se obecná úprava občanského zákoníku o spoluvlastnictví obsažená v § 1126 a násl. Pro kladné stanovisko ke stavebnímu záměru tedy postačuje prostá, resp. dvoutřetinová většina souhlasů všech

spoluvlastníků (v závislosti na tom, zda bude stavební úprava vnitřní nosné zdi kvalifikována jako běžná správa věci ve spoluvlastnictví, nebo jako správa ve významné záležitosti).

Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona jsou účastníky řízení o dodatečném povolení stavby osoby uvedené v § 109 tohoto zákona. Z § 109 písm. b) vyplývá, že účastníkem stavebního řízení je „*vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem*“. Krajský soud v napadeném rozsudku správně konstatoval, že podle citovaného ustanovení jsou spoluvlastníci společných částí bytového domu účastníky stavebního řízení (resp. řízení o dodatečném povolení stavby) a již z povahy primárního účelu tohoto řízení – vyhodnocení vlivu stavebního záměru na okolí a na bezpečnost – musí mít spoluvlastníci možnost se v rámci řízení k navrhovanému stavebnímu záměru řádně vyjádřit.

Nejvyšší správní soud v první řadě zdůraznil, že účast spoluvlastníků na rozhodování o stavebním záměru stěžovatelky má rovinu veřejnoprávní a rovinu soukromoprávní, jak stěžovatelka v kasační stížnosti sama akcentuje. Kasační námitka stěžovatelky ohledně nesprávného právního posouzení otázky formy a způsobu účasti spoluvlastníků na řízení však není důvodná, neboť krajský soud tyto dvě roviny jednoznačně identifikoval a správně uzavřel, že ačkoliv povaha vlastnického práva je typicky kategorizována jako soukromoprávní, nelze toto právo ostatních spoluvlastníků při uplatňování veřejnoprávních subjektivních práv stěžovatelkou ignorovat. Co se týče soukromoprávní roviny a realizace vlastnického práva spoluvlastníků v řízení o (dodatečném) povolení stavby, měla stěžovatelka jako stavebník podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona (ve spojení s § 129 odst. 2 téhož zákona) povinnost připojit k žádosti o (dodatečné) stavební povolení „*doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem,*“ (dále jen „*doklad o právu*“). Účelem citovaného ustanovení je právě zajištění souladu mezi (veřejnoprávní) realizací záměru stavebníka a (soukromoprávní) realizací vlastnického práva náležejícího stěžovateli a ostatním spoluvlastníkům společných částí domu. Nejvyšší správní soud nesouhlasil s názorem stěžovatelky, že neměla zákonnou povinnost k žádosti o dodatečné stavební povolení tzv. doklad o právu dokládat, neboť její vlastnické právo k bytové jednotce bylo možné ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem. Vlastnické právo stěžovatelky a jejího manžela k bytové jednotce č. 6, v níž dotyční provedli stavební úpravu vnitřní nosné zdi, je z katastru nemovitostí opravdu zjištělné. Zároveň je však z katastru nemovitostí zjevné, že se v předmětném bytovém domě nachází další jednotky náležející jiným vlastníkům, z čehož logicky vyplývá spoluvlastnictví ostatních vlastníků bytových jednotek v dané budově k jejím společným částem, včetně vnitřní nosné svíslé konstrukce – stěny, na níž stěžovatelka a její manžel provedli bez veřejnoprávního povolení stavební úpravu. Vlastnické právo stěžovatelky a jejího manžela je přitom rovnocenné vlastnickým právům ostatních spoluvlastníků. Nutnost existence soukromoprávního titulu, v němž bude jednoznačně vymezeno oprávnění stěžovatelky realizovat její stavební záměr na společných částech domu vůči vlastnickému právu ostatních spoluvlastníků, je proto nesporným zákonným požadavkem vyplývajícím z formulace citovaného ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Tuto skutečnost stěžovatelka sice v dalším

textu kasační stížnosti připustila, nesouhlasila však se závěry správních orgánů a krajského soudu, že forma a kvalita souhlasů spoluvlastníků musí korespondovat se stanovami SVJ G. Nejvyšší správní soud shodně s námitkou stěžovatelky konstatoval, že na rozdíl od úpravy stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018 (novela č. 225/2017 Sb., již byl do stavebního zákona vložen § 184a) nebylo v § 110 ve znění rozhodném pro tuto věc výslovně uvedeno, že v případě žádosti, která se týká jednotky v bytovém spoluvlastnictví, dokládá její vlastník souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo. V dané věci však není mezi účastníky sporu o tom, že i za tehdy účinné právní úpravy bylo nezbytné na vztahy spoluvlastníků aplikovat úpravu spoluvlastnictví obsaženou v občanském zákoníku. Správní orgány přitom v řízení o (dodatečném) povolení stavby ověřují pouze existenci soukromoprávního titulu vlastníka, který hodnotí jako jakýkoliv jiný důkaz a neověřují jeho platnost (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 7. 1996, sp. zn. 7 A 175/95).

Posouzení soukromoprávní roviny vlastnických vztahů správními orgány zde tedy probíhá pouze do té míry, že správní orgány ověří doložení dokladu o právu k žádosti o (dodatečné) stavební povolení a v případě jeho absence vyzvou žadatele k odstranění vad žádosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20). Stavební úřad výše uvedeným požadavkům formulovaným stavebním zákonem a judikaturou dostál, když stěžovatelku v obecné rovině vyzval k doplnění její žádosti o „*souhlasy vlastníků bytových jednotek dle stanov společenství vlastníků*“ (výzva stavebního úřadu ze dne 14. 10. 2014, č. j. 52800/2014/OUPSU/JMü; ÚMČ P15 53876/2014/OUPSU/JMü) a stanovil jí k tomu lhůtu 60 dní, kterou následně čtyřikrát prodloužil, celkově až do 30. 11. 2016. Stavební úřad touto výzvou stěžovatelce neurčil ze soukromoprávního hlediska formu souhlasu, způsob, jakým má tento souhlas spoluvlastníků získat, ani počet potřebných hlasů. Vyzval ji toliko ke splnění zákonné podmínky vyplývající z § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Stěžejní argument stěžovatelky o tom, že správní orgány a krajský soud měly správně aplikovat obecnou úpravu občanského zákoníku o spoluvlastnictví, nikoli stanov SVJ G., je tak ve světle výše uvedeného irelevantní, neboť stěžovatelka v rozporu se zákonnými požadavky vyplývajícími z výše citovaných ustanovení stavebního zákona nepředložila v řízení o dodatečném povolení stavby souhlas ostatních spoluvlastníků s jí navrhovaným stavebním záměrem v žádné formě a kvalitě (většiny požadované stanovami SVJ G. ani většiny dvoutřetinové nebo prosté. Postrádá navíc logický základ, neboť stěžovatelka na jednu stranu obecně namítala překročení kompetencí správních orgánů k řešení občanskoprávních otázek ve správním řízení, na stranu druhou však zastávala názor, že správní orgány měly namísto speciální úpravy občanského zákoníku o bytovém spoluvlastnictví (která předpokládá vznik stanov společenství vlastníků jednotek, v nichž budou konkrétně upravena práva a povinnosti společenství a jednotlivých spoluvlastníků), správně aplikovat obecná (subsidiární) pravidla téhož občanského zákoníku o spoluvlastnictví. Žalovaná v napadeném rozhodnutí správně dovodila a řádně odůvodnila závěr, že zákonnou povinností stavebního úřadu bylo požadovat po stěžovatelce v řízení o dodatečném povolení stavby předložení tzv. dokladu o právu, který v daném konkrétním případě představoval souhlas ostatních spoluvlastníků společných částí domu vydaný v souladu s úpravou občanského zákoníku o bytovém spoluvlastnictví. Úpravu

vlastnických vztahů v rámci SVJ G. Přitom žalovaná ani stavební úřad neposuzovaly ani stěžovatelce neurčovaly nad rámec jejich kompetencí plynoucích ze stavebního zákona jakékoli občanskoprávní náležitosti a formu tohoto souhlasu. V tomto duchu se s žalobní námitkou stěžovatelky vypořádal i krajský soud.

Ze správního spisu se navíc bez důvodných pochybností podává, že se stěžovatelce a jejímu manželovi nepodařilo potřebné souhlasy ostatních vlastníků bytových jednotek v SVJ G. získat ani v počtu jejich prosté většiny, kterou sama stěžovatelka považuje za podle zákona dostačující. Součástí správního spisu jsou kopie souhlasů některých vlastníků jednotek v SVJ G. získaných stěžovatelkou a jejím manželem v červnu až září roku 2015. Seznam těchto získaných souhlasů předložili stěžovatelka a její manžel také formou přehledové tabulky jako přílohu k jejich odvolání ze dne 16. 12. 2016 proti rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí dalšího prodloužení lhůty k doložení souhlasu vlastníků jednotek v SVJ G. Podle výpočtu uvedeného v této tabulce se stěžovatelce a jejímu manželovi podařilo získat v procentuálním vyjádření s ohledem na podíly jednotlivých spoluvlastníků 60,07 % hlasů. Spis však dále obsahuje vyjádření výboru SVJ G. k tomuto odvolání stěžovatelky a jejího manžela, v němž předsedkyně výboru konstatuje, že jejich tvrzení o získaném počtu souhlasů je již neaktuální. Někteří spoluvlastníci totiž na základě zjištění skutečného rozsahu stavebních úprav provedených stěžovatelkou a jejím manželem svůj souhlas po shromáždění vlastníků konaném dne 30. 11. 2015 písemně odvolali (k vyjádření SVJ G. jsou pak připojena odvolání souhlasu pěti vlastníků datovaná ke dni 1. 12. 2015). Spis obsahuje také dva zápisy ze shromáždění vlastníků jednotek v SVJ G. Z těchto zápisů vyplývá, že během shromáždění konaného dne 30. 11. 2015 (kterého se zúčastnilo 52 vlastníků disponujících 29 571 podíly z celkových 35 894 podílů) byla otázka udělení souhlasu vlastníků se stavební úpravou vnitřní nosné zdi diskutována s tím výsledkem, že někteří vlastníci, kteří původně svůj souhlas udělili, vyjádřili vůli jej odvolat z důvodu, že při jeho udělení jim nebyl znám celý rozsah stavebních úprav; vlastníci, kteří svůj souhlas dosud neudělili, neprojeví ochotu tak učinit (pozn. přesný počet vlastníků, kteří hlasovali pro a proti, není ze zápisu obsaženého ve spise zjevný – podle vyjádření SVJ G. k hlasování nakonec nedošlo). Na shromáždění konaném dne 26. 10. 2016 (zúčastnilo se 48 vlastníků, velikost jejich podílů není v zápise uvedena) hlasovalo 45 vlastníků proti udělení souhlasu, 2 hlasovali pro a 1 se hlasování zdržel. Již pouze tento zápis sám o sobě vyvrací tvrzení stěžovatelky, které uvádí v kasační stížnosti, a to že získala 60 % souhlasů. Ze zápisu se podává, že většina spoluvlastníků společných částí domu spravovaného SVJ G. se stavebním zásahem do vnitřní nosné zdi provedeným stěžovatelkou a jejím manželem nesouhlasila. Tito tak k datu vydání napadeného rozhodnutí souhlasem ostatních vlastníků jako zákonem požadovaným podkladem žádosti o dodatečné povolení stavby nedisponovali (ať už v jakékoli občanskoprávní formě nebo kvalitě). S tím související kasační námitka stěžovatelky, že správní orgány uložily povinnost opatřit většinu souhlasů spoluvlastníků stěžovatelce a jejímu manželovi jako stavebníkům nad rámec zákona, neboť měly povinnost samy aktivně zapojit do řízení všechny spoluvlastníky SVJ G., je nedůvodná. Krajský soud správně konstatoval, že tato povinnost plynula stěžovatelce (stejně jako všem ostatním stavebníkům) přímo z formulace výše citovaného § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Závěr, že důkazní břemeno prokázání vlastnického práva (resp. práva provést stavbu) nese výluč-

ně stavebník, potvrzuje rovněž judikatura (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2006, čj. 57 Ca 62/2005-60, publ. pod č. 1157/2007 Sb. NSS). K dané námitce Nejvyšší správní soud dále uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti obecně zaměňuje otázku existence soukromoprávního titulu k provedení jí navrhovaného stavebního záměru s otázkou procesního práva účasti spoluvlastníků na stavebním řízení, které vyplývá z výše citovaného § 109 písm. b) stavebního zákona. Právo účasti spoluvlastníků bytových jednotek v SVJ G. na řízení o dodatečném povolení stavby má zajistit možnost jejich aktivní ochrany vlastních práv, která by mohla být rozhodnutím správních orgánů dotčena, a nemá žádnou souvislost se zákonnou povinností stěžovatelky doložit k žádosti o dodatečné stavební povolení soukromoprávní titul (souhlas s provedeným stavebním záměrem), o níž se podrobně pojednává výše. Tento závěr potvrzuje také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 5 As 57/2008-190, na nějž stěžovatelka sama odkazuje a mylně z něj dovozuje, že úkolem (a praxí) správních orgánů je aktivně zapojovat do stavebního řízení ostatní spoluvlastníky za účelem zjištění jejich stanoviska ke stavebnímu záměru. Ohledně účasti samotného společenství vlastníků jednotek, které je právnickou osobou *sui generis* zřízenou právě za účelem společné správy bytového domu, na řízení o dodatečném povolení stavby, konstatoval Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku o zrušení předchozího rozhodnutí krajského soudu, že jeho účast je možná vedle účasti jednotlivých vlastníků. Je dokonce účelná zejména tehdy, nelze-li přesně a jednoznačně určit, zda se určitý zásah týká pouze jednotlivých bytových jednotek, domu jako celku, případně společných částí domu. Námitka stěžovatelky, že výsledek řízení nemůže záviset na vůli subjektu (SVJ G.), který není (resp. podle názoru stěžovatelky nemá být) účastníkem řízení, není důvodná. Jak bylo Nejvyšším správním soudem odůvodněno, otázka účastenství SVJ G. na řízení o dodatečném stavebním povolení nijak nesouvisí se zákonnou podmínkou doložení souhlasu ostatních vlastníků se stavebním záměrem stěžovatelky, jehož vyjádření mohou tito vlastníci ze soukromoprávního hlediska uskutečnit buď prostřednictvím orgánů (shromáždění) SVJ G., anebo jinou cestou předpokládanou občanskoprávní úpravou (tzv. rozhodování *per rollam*).

Závěrem Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatoval, že příklady situací, v nichž SVJ G. podle stěžovatelky připustilo realizaci záměru na společných částech budovy i bez existence potřebného kvalifikovaného souhlasu spoluvlastníků požadovaného jeho stanovami, jsou pro dané řízení irelevantní, neboť se nijak nevztahují k průběhu či výsledku řízení o dodatečném povolení stavby, které bylo napadeným rozhodnutím zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti stěžovatelkou.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky nebyla důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stanislav Kadečka (1975–2020)

Stanislav Kadečka se narodil 1. října 1975 v Hradci Králové. Po absolvování základní školy a gymnázia ve svém rodném městě byl přijat na Právnickou fakultu Masarykovy univerzity do magisterského studijního programu, obor „právo“, jenž v roce 1999 úspěšně ukončil. Již v průběhu studia se aktivně zajímal o správní právo a správní vědu, které jej pak provázely po celý (žel předčasně skončený) život. Po promoci a úspěšném složení přijímací zkoušky do doktorského studijního programu, obor „správní právo“, se pod vedením svého školitele prof. Petra Průchy jako prezenční doktorand začal intenzivně a s vervou sobě vlastní věnovat územním samosprávám. V roce 2000 úspěšně složil rigorózní zkoušku na téma svému doktorskému studiu více než blízkému – „Samosprávná normotvorba obcí“.



V roce 2001 se jako mladý a nadšený doktorand začal jako externí vyučující podílet na výuce na Ekonomicko-správní fakultě, kde následně působil po celou svoji kariéru. Po ukončení doktorského studia obhájením disertační práce „Právo-tvorba územní samosprávy“ a úspěšným složením státní doktorské zkoušky jako absolvent s vynikajícími výsledky (za což byl oceněn i rektorem Masarykovy univerzity a nominován rektorem na cenu ministra školství, mládeže a tělovýchovy) nastoupil na Katedru správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Přesněji řečeno, pokračoval ve svém dosavadním působení, tentokrát již jako odborný asistent. Mezi lety 2008 a 2010 pak působil jako zástupce vedoucí katedry, v období 2010 až 2014 pak dokonce katedru jako pověřený vedoucí sám vedl.

Za více než dvacet let, kdy Stanislav Kadečka na katedře působil, zanechal nesmazatelnou stopu nejen v akademické sféře v České republice, ale též v zahraničí. Jako člen katedry vystupoval nejen na českých a slovenských konferencích, ale pravidelně se účastnil mezinárodních konferencích, na nichž aktivně vystupoval a s nadšením diskutoval se zahraničními kolegy, kteří s ním sdíleli (nezbytnou) vášeň pro právo, zejména pak právo správní. Za všechny je možné zmínit konference pořádané EGPA (European Group for Public Admi-

nistracion). Taktéž pro rozvoj svých kolegů založil na katedře tradiční „ADS“ – akademicko-doktorandské semináře, jež se i přes svou dobrovolnost těšily značné obliby a účasti z řad doktorandů, ale i dalších katedrových kolegů. Vždy byl přesvědčen o tom, že členové katedry (ať již z řad učitelského sboru či z řad doktorandů) by si měli své obzory patřičně rozšiřovat i v zahraničí, kriticky naslouchat zahraničním kolegům a vzájemně se inspirovat.

V rámci své akademické praxe vedl a oponoval celou řadu bakalářských, diplomových, rigorózních a disertačních prací. Mezi studenty byl znám jako přísný, ale spravedlivý vyučující, jenž sice nikomu zásadní neznalost neodpustil, avšak jeho hodnocení mělo patřičnou hodnotu a respekt. Během dvanácti let se mu podařilo úspěšně provést doktorským studiem (a odborně i dílem lidsky vychovat) pět doktorandů s tím, že jeho šestý a žel poslední doktorand – autor této vzpomínky – by měl absolvovat své studium v blízké době. Stanislav Kadečka byl školitelem, na něhož se mohli jeho doktorandi (i ti, kteří nedokončili své studium) kdykoliv s důvěrou obrátit, ať již řešili studijní, osobní či jiné problémy.

Výčet publikačních výstupů Stanislava Kadečky čítá celou řadu monografií, jichž je autorem či spoluautorem, komentářové literatury, která je hojně citována dalšími autory a v judikatuře nejvyšších soudů, řady vysokoškolských učebnic správního práva a dalších textů, včetně textů v angličtině. Dál byl také editorem či koeditorem řady odborných sborníků.

Současně s akademickou kariérou se Stanislav Kadečka věnoval již od roku 1999 advokacii, nejprve v roli advokátního koncipienta, následně – po složení advokátní zkoušky s vynikajícími výsledky – jako samostatný advokát, který svoji praxi zaměřoval na problematiku správního práva a práva územních samosprávných celků. V roce 2013 pak navázal na svoji úspěšnou, rozvíjející se advokátní praxi a stal se spoluzakladatelem KVB advokátní kanceláře, jež se především díky jeho značnému úsilí, odborným a školitelským schopnostem rozrostla ve společenství čítající více než patnáct právníků. Jako školitel pak vedl řadu advokátních koncipientů, kteří dosahovali vynikajících výsledků u advokátních zkoušek.

Ačkoliv by se shora uvedené aktivity daly považovat za náplň pracovního života spíše dvou lidí než pouze jediného člověka, jde pořád toliko o demonstraativní část pracovních a odborných aktivit Stanislava Kadečky.

I přesto, že není možné všechny jeho aktivity na tomto místě vyjmenovat, sluší se zmínit alespoň několik z nich. Po roce 2000 participoval s Kanceláří veřejného ochránce práv na přípravě odborných konferencí v Kroměříži, jež byly věnovány zejména správnímu řízení a územní samosprávě. Od roku 2007 pak

v kooperaci s Krajem Vysočina spolupůřádal a odborně garantoval prestižní každoroční zimní konferenci/workshop „Správní řád v praxi krajských úřadů“. Tato konference, tradičně se konající na přelomu února a března, se stala populární napříč odbornou veřejností, kdy se jí v posledních letech účastnilo více než 150 právníků napříč právníckými profesemi – úředníci, soudci, advokáti, ale též akademici. Jedinečnost pak spočívala zejména ve vždy přátelské a korektní konfrontaci právní praxe, právní teorie a soudnictví. Nelze opomenout ani řadu dalších vnitrostátních i nadnárodních konferencí, jichž se každoročně aktivně účastnil.

Stanislav Kadečka byl též výrazným členem řady rozkladových komisí – Ministerstva spravedlnosti, České národní banky a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Od zřízení Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství v roce 2016 byl členem Přezkumné komise. V letošním roce se pak stal poradcem ministryně pro místní rozvoj pro rekonstrukci (veřejného) stavebního práva. Za zmínku rozhodně pak stojí i to, že byl členem „Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government“, tedy poradního orgánu při Radě Evropy.

Od studentských let byl jeho velkou vášní basketbal, přičemž strávil mnoho času jako rozhodčí, a to nejen amatérských zápasů, ale též soutěžních zápasů nejvyšší ligy. Spojení s českým basketbalem se nevzdal ani při svém pracovním vytížení, neboť byl členem Arbitrážní komise České basketbalové federace.

Výrazně se Stanislav Kadečka zapsal též v oblasti legislativy. Za prvopočátek jeho členství v poradních orgánech věnovaných legislativě lze považovat rok 2005, kdy se stal členem Legislativní komise předsednictva Svazu měst a obcí České republiky. V roce 2007 získané znalosti a zkušenosti zúročil jako člen Pracovní komise Legislativní rady vlády (pro veřejné právo – správní právo č. 1), v níž od roku 2008 vykonával funkci místopředsedy. V roce 2014 se pak stal členem Legislativní rady vlády, jejímž byl pracovitým a váženým členem.

Jeho aktivita, úsilí, odbornost i poctivost byly postupně oceněny řadou prestižních cen. Za všechny lze jmenovat titul Právníka roku 2015 pro oblast správního práva, který získal jako historicky první advokát. Následovala plaketa ministra spravedlnosti „BENE MERITUS“ v roce 2019 či Pamětní čestná medaile předsedkyně Legislativní rady vlády České republiky za přínos při tvorbě českého právního řádu v témže roce.

Stanislav Kadečka zemřel dne 17. srpna 2020 v nedožitých 45 letech na náhlou srdeční slabost. Nejen české správní právo, ale též celé právní prostředí přišlo o jedinečného a nenahraditelného odborníka, jenž věnoval obrovské

úsilí rozvoji českého práva (od roku 2018 především svoji participací na přípravě rekodifikace veřejného stavebního práva) a právní kultury en bloc. Byl inspirativním kolegou, učitelem a člověkem, který byl přesvědčen o tom, že pouze poctivou prací a patřičným úsilím je třeba dosahovat úspěchů. Ačkoliv mu nebylo dopřáno mnoho životního času, rozhodně ne tolik, kolik by si zasloužil a kolik by mu jeho okolí přálo, využil veškerý čas plodně a i podle svých představ – naplno a tak, aby mohl být opravdovým vzorem pro své okolí.

Se Stanislavem Kadečkou se jeho rodina, kolegové, přátelé, kamarádi a známí naposledy rozloučili dne 28. srpna 2020 v Hradci Králové. Jako Východočech a „Hradečák“ se narodil, žil, byl na své město náležitě hrdý a též zde byl pochován.

Stanislav Kadečka nepochybně zůstane v našich vzpomínkách a bude nadále inspirací pro celé své okolí.

S uctívou a vděčnou vzpomínkou

Jan Brož, advokát a doktorand

**Zemřel JUDr. Bedřich Sakař,
jeden ze zakládajících členů
České společnosti pro stavební právo**

Poprvé jsem se setkal s Bedřichem Sakařem okolo roku 1960, když byl přesunut z Terplanu – projektového ústavu pro tvorbu rajonových územních plánů – do odboru územního plánování stavebního řádu nové zřizovaného ústředního úřadu federace pro věci řízení výstavby. V krátké době se z něho stal uznávaný znalec právních otázek veřejného stavebního práva a v letech sedmdesátých zpracovatel analýz a návrhů ke stavebnímu zákonu č. 50/1976 Sb. Po rozdělení státu na dvě samostatné republiky přešel do legislativně-právního odboru Úřadu vlády a posléze advokátní kanceláře založené Marianem Čalfou.



Bedřich Sakař výborně přednášel a uměl svůj výklad obohatit humorem a byl i autorem nebo spoluautorem řady odborně právních publikací. Vážili jsme si ho pro jeho pracovitost, klid, kolegiální a schopnost věci srozumitelně vykládat. Byl vynikajícím reprezentantem naší Společnosti při různých slavnostních příležitostech. V mladších letech byl velmi dobrým sportovcem a hlavně uměl přijímat porážku.

Bedřichu, děkujeme ti, co jsi pro naši Společnost vykonal, a pokud živi budeme, vždy s úctou na tebe budeme vzpomínat.

Miroslav Hegenbart

Bulletin Stavební právo

Číslo 3/2020

Ročník: XXIV

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZAKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Vydavatel: Česká společnost pro stavební právo
nám. Curieových 901/7, Staré Město, 110 00 Praha 1
IČO: 47606827

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák
Ing. Zdeňka Fialová
JUDr. Emil Flegel
JUDr. Miroslav Hegenbart
Mgr. Pavel Herman
Ing. Karel Horejš
Mgr. Jana Janečková
JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA
JUDr. Václava Koukalová
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 Schödelbauerová
prof. JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Mgr. Martin Studnička
JUDr. Ivana Štenglová
Ing. Jitka Víchová
JUDr. Zdeňka Vobrátilová
Ing. Roman Vodný, Ph.D.
Ing. arch. Václav Vondrášek

Výkonná redakce časopisu:

Šéfredaktor: Mgr. Tamara Blatová: t.blatova@gmail.com; tel.: 723 027 485
Nabídky článků, inzerce.

Za ČSPSP: Ing. arch. Hana Bártová: hana.bartova.praha11@seznam.cz; tel.: 731 628 107
Objednávky, předplatné.

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.
Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 700 výtisků

Toto číslo vyšlo 20. října 2020.

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