

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

4 / 2020

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



Představenstvo České společnosti pro stavební právo děkuje všem členům za aktivní práci v tomto roce, všem autorům příspěvků do našeho bulletinu i všem čtenářům za jejich přízeň.

Přejeme hodně zdraví a úspěšný nový rok.

JUDr. Jan Mareček
předseda ČSSP

Autoři tohoto čísla:

JUDr. **Pavel KUMPRECHT**, em. správní soudce | Mgr. **Vladimír JEŽEK**, vedoucí odboru (tajemník Výboru územního rozvoje a koordinace strategických projektů), úřad městské části Praha 15 | Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Krajský úřad Plzeňského kraje | Ing. **Václav PECH**, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových | Mgr. Bc. **David POLÁŠEK**, Kancelář veřejného ochránce práv | prof. JUDr. **Petr PRŮCHA**, Právnická fakulta MU, člen LRV | Mgr. **Pavel PŮČEK**, vedoucí Odboru stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. **Jan ŠTANDERA**, Kancelář Senátu Parlamentu ČR | JUDr. **Josef VEDRAL**, Ph.D., Právnická fakulta KU, Úřad vlády ČR | JUDr. **Zdeňka VOBRÁTILOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | Ing. **Roman VODNÝ**, Ph.D., ředitel Odboru územního plánování MMR ČR | Ing. arch. **Václav VONDRÁŠEK**, místostarosta městské části Praha 2

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

- K institutu souhlasu zastupitelstva obce v režimu § 188a stavebního zákona,**
Petr Průcha..... 10
Článek se věnuje právnímu režimu institutu souhlasů zastupitelstva obcí v režimu § 188a stavebního zákona. Pozornost je věnována nejen platné právní úpravě, ale i problematice soudního přezkumu. Podle aktuálního znění platné právní úpravy lze vybrané stavby v nezastavěném území obcí s absencí územního plánu umísťovat nejpozději do konce roku 2020.
- Některé aspekty vyvlastnění ve vztahu k liniovému zákonu,** Jaroslava Milerová 23
Analýza institutu vyvlastnění ve vztahu k liniovému zákonu. Vybrané aspekty vyvlastnění jsou zaměřeny na postup vyvlastňovacích úřadů. Je žádoucí, aby vyvlastňovací úřady postupovaly pečlivě a řádně tak, aby byl zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon) správně aplikován.
- K otázce právní formy tzv. vymezených území podle § 175 stavebního zákona,**
Josef Vedral..... 31
Analýza právní povahy vymezených území ministerstvy obrany a vnitra v režimu stavebního zákona. V takto vymezených územích lze v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu umístit a povolit stavbu pouze na základě jejich závazného stanoviska. Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra jsou také dotčeným orgánem při projednávání územně plánovací dokumentace, která tato vymezená území řeší.
- Stav katastru nemovitostí a ochrana zemědělského půdního fondu,** Václav Pech45
Článek poukazuje na v současné praxi chybnou evidenci druhu pozemku a jeho využití v katastru nemovitostí, která zkresluje údaje o úbytku zemědělské půdy. Evidenční stav často neodpovídá stavu v terénu. Pozemek, na kterém již stavba, často zkolaudovaná, stojí, je stále veden jako orná půda. Stavebnímu povolení musí vždy předcházet vynětí ze zemědělského půdního fondu s odvodovou povinností.

Diskuse – Polemika

Nepovolené stavění ve stabilizovaném území centra Prahy, Václav Vondrášek..... 49

Autor článku – místostarosta městské části Praha 2 – upozorňuje na nedostatečnou ochranu centra hlavního města z hlediska zachování jeho historických a kulturních hodnot. Díky současnému stavebnímu zákonu a díky volnosti obecných požadavků na využívání území se rozmáhá stavění bez povolení nebo v rozporu s ním. Některé problémy již řeší návrh nového stavebního zákona.

Ochrana veřejných zájmů v území ve světle kauzy Šantovka Tower, David Polášek..... 54

Autor seznamuje čtenáře s žalobou ve veřejném zájmu, podanou veřejným ochráncem práv v kauze Šantovka Tower (Olomouc). Podanou žalobou se veřejný ochránce práv snaží chránit veřejný zájem zejména z hlediska ochrany urbanistických hodnot území (výšková stavba obytného domu se vymyká ustálené zástavbě v dané lokalitě; byla zrušena část územního plánu, v němž byla obsažena výšková regulace pro dotčené území). Mezi další dotčené zájmy, které žaloba napadá, patří veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny a na nestranném rozhodování orgánu státní správy.

Tak nám ten „zdravý rozum“ přece jen úplně nevytizel aneb Jak to dopadlo s jedním (ne)obyčejným plotem, Pavel Půček..... 61

Článek je pokračováním kritického náhledu na rozsudek Nejvyššího správního soudu týkajícího se odstranění stavby oplocení přesahující výškové omezení, o kterém nakonec rozhodoval náležen Ústavní soud. Ústavní soud stížnosti vyhověl a v náležen konstatoval, že bylo porušeno ústavně zaručené právo vlastníka plotu vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Soumrak výstavby dopravních staveb v Česku?, Pavel Kumprecht..... 70

Autor kriticky reaguje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle něhož pouze územní rozhodnutí pro vyvlastnění pozemku nestačí. Autor článku na konkrétní kauze poukazuje na skutečný význam územního rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení.

Průřezové informace

Poslanecká sněmovna projednala v prvním čtení návrh nového stavebního zákona.

Co přináší na úseku územního plánování?, Roman Vodný 79

Článek je zaměřen na připravované změny v návrhu nového stavebního zákona na úseku územního plánování, jehož cílem je především zrychlit a zefektivnit povolovací procesy. Podle programového prohlášení vlády by měl probíhající proces rekonstrukce veřejného stavebního práva zjednodušením a zkrácením přípravy staveb přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.

Nová odpadová legislativa po projednání v Senátu ČR, Jan Štandera	86
<i>Informace o současném stavu odpadové legislativy, jejímž účelem je komplexně upravit oblast odpadového hospodářství při zajištění co nejvyšší míry ochrany životního prostředí a zdraví lidí při současné sociální únosnosti a ekonomické udržitelnosti.</i>	

Na pomoc stavební praxi

<i>Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 207/2020-32 (řízení o odstranění stavby; řízení o dodatečném povolení stavby).....</i>	92
---	-----------

Různé

Václava Koukalová – nekrolog, Zdeňka Vobrátilová.....	100
Josef Šíma – nekrolog, Vladimír Ježek	101

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

The institute of municipal approval in the regime of §188a of the Building Act,
by Petr Průcha..... 10

This article deals with the legal institute of approvals taken by municipal boards in the regime of §188a of the Building Act. Attention is paid to current legislation and questions of judicial review. According to the current version, selected buildings can be placed in undeveloped areas of municipalities which do not have a zoning plan by the end of the year 2020.

Some aspects of expropriation as related to the Line Act, by Jaroslava Milerová..... 23

The article is an analysis of expropriation as related to the Line Act. Various aspects of expropriation are explored with a focus on procedures carried out by expropriation authorities. It is necessary for these authorities to proceed carefully and correctly so that the provisions of the 416/2009 Act on acceleration in construction of transport, water and technical infrastructure (the 'Line Act') are properly applied.

**On the legal form of so-called delimited areas in compliance with §175
of the Building Act,** by Josef Vedral..... 31

This paper is an analysis of the legal character of delimited areas controlled by the Ministries of Defence and the Interior in the regime of the Building Act. For the sake of national defence and security, buildings in these areas can be designed and permitted only on the basis of binding statements produced by these Ministries. Both are involved as bodies participating in the debate over relevant spatial planning documents for these delimited areas.

Regarding the land register and protection of agricultural land resources,
by Václav Pech..... 45
The article discusses erroneous evidence on types of plots and their use within the land register, which in practice misrepresents data referring to continuous loss of agricultural soil. Discrepancies between the register and the real situation are not uncommon. It often happens that plots on which buildings are already standing, including those that have passed through final inspection, continue to be registered as arable soil. The building permit must always be preceded by removal from agricultural land resources and corresponding duty of levy.

Discussions – Polemics

Unauthorized construction on a stable territory in the centre of Prague,
by Václav Vondrášek 49
As Deputy Mayor of the Prague 2 Municipal District, the author highlights inadequate protection of the capital's centre in terms of preservation of historic and cultural values. Due to the current Building Act and laxity in general requirements for land use, there has been a boom in unauthorized construction, either without a permit or in contradiction of it. Some of these problems are addressed by the draft for the new Building Act.

Protection of territorial public interests in the light of the case of the Šantovka Tower, by David Polášek 54
The author informs his readership about a legal action in the public interest brought by the public defender of rights in the case of the Šantovka Tower, a building in the city of Olomouc. With this legal action, the public defender of rights endeavours to protect public interests in urban values (a high-rise residential building is beyond the common bounds of housing development in its location; the part of the territorial plan containing height control has been abolished). Also addressed by this legal action is the public interest in nature and landscape protection and unbiased decision-making on the part of a body of state administration.

Common sense has not disappeared for good: A story of an (extra)ordinary fence,
by Pavel Půček..... 61
This article is a continuation of the critical look at the judgement of the Supreme Administration Court about the removal of a fence extending beyond the height limit, finally arbitrated by the Constitutional Court. The Constitutional Court has granted the complaint, pronouncing that the constitutional right of the owner of the fence to possess property as per Article 11 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms was violated.

Downfall of transportation buildings in Czechia? by Pavel Kumprecht..... 70
This article reacts to the judgement of the Supreme Administration Court that spatial ruling is not sufficient for land expropriation. A particular case is used as an illustration of the true importance of spatial ruling in expropriation proceedings.

Overview information

The Chamber of Deputies has debated the draft of the new Building Act in its first reading. What does it mean for spatial planning? by Roman Vodný 79
This article is focused on alterations prepared by the draft of the new Building Act for spatial planning. The Building Act is a very complex legal norm intended to accelerate and increase the efficiency of permit procedures. According to a programme declaration by the Government, the current process of recodification in public building law, which aims to simplify and shorten the preparation of construction, should improve the competitiveness of the Czech Republic.

New waste legislation following a debate in the Senate of the Czech Republic, by Jan Štändera 86
The article provides information on the current state of things in waste management legislation. Attending to the highest possible level of environmental protection and health care and taking into account current social acceptability and economic sustainability, its purpose is to manage the domain of waste management in all its aspects.

K institutu souhlasu zastupitelstva obce v režimu § 188a stavebního zákona

Petr Průcha

Úvodem

Režim § 188a stavebního zákona upravuje výjimky z obecné úpravy podmínek pro *umístování staveb*. Jmenovitě míří na možnost umístování vypočtených typů staveb v *nezastavěném území* na území obce nebo části území obce, která *nemá platný územní plán* podle stávajícího stavebního zákona, nebo uznatelný dřívější územní plán obce, popřípadě územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny. Přitom u většiny z tam vypočtených typů staveb daný právní režim váže průchodnost jejich umístění v nezastavěném území na *souhlas zastupitelstva* vždy místně příslušné obce.

Uvedené zákonné ustanovení přitom výslovně zní následovně:

(1) Na území obce nebo části území obce, která nemá platný územní plán, územní plán obce, popřípadě územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, lze do doby vydání územního plánu, nejpozději však do 31. prosince 2020, umístit v nezastavěném území kromě staveb, zařízení a jiných opatření uvedených v § 18 odst. 5 také

- a) *stavby, pro které byly podle právních předpisů platných a účinných k 31. prosinci 2006 pravomocně povoleny stavby technické infrastruktury,*
- b) *stavby podle urbanistické studie, byla-li pro území obce opatřena do 31. prosince 2006 a data o ní byla vložena do evidence územně plánovací činnosti,*
- c) **stavby pro bydlení** *na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, které je tvořeno více než jedním zastavěným stavebním pozemkem,*
- d) *stavby pro zemědělství s byty pro trvalé rodinné bydlení; stavba pro zemědělství může mít nejvýše tři samostatné byty, přičemž součet podlahových ploch bytů smí v tomto případě činit nejvýše jednu třetinu celkové podlahové plochy stavby, nejvýše však 300 m²,*
- e) *stavby občanského vybavení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území; pozemek, na kterém je stavba umístována, může mít rozlohu nejvýše 5 000 m².*

(2) Stavby uvedené v odstavci 1 písm. c) až e) lze umísťovat jen se souhlasem zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna. Souhlas zastupitelstva obce může obsahovat podmínky pro umístění takové stavby. V řízení o umístování těchto staveb má zastupitelstvo obce postavení dotčeného orgánu; v tomto případě není obec účastníkem řízení.

K tomu je třeba především připomenout, že stavební zákon pro účely umístování staveb vychází, v návaznosti na územní plánování, z obecného pravidla, že stavby se především umísťují v *zastavěném území a zastavitelných plochách*. Proto stavební zákon také výslovně stanoví, že územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, a s ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.¹⁾ Zastavitelné plochy se přitom vymezují v územním plánu (a zásadách územního rozvoje) a to vždy s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.²⁾

Na *výjimečné případy* či situace z uvedeného obecného pravidla, že stavby se umísťují zásadně v zastavěném území a zastavitelných plochách, pamatuje také pro jmenovitý výčet staveb stávající stavební zákon již od svého přijetí v § 18 odst. 5 (na který ostatně uváděné ustanovení § 188a také výslovně odkazuje či navazuje), v jehož smyslu lze tam vyjmenované *stavby umísťovat i v nezastavěném území*. Jedná se přitom zejména o 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 např. například *cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra*. Podmínkou přitom je, že u uvedených staveb *není přípustná doplňková funkce bydlení* či pobytové rekreace, a dále pak v těchto případech zejména platí imperativ, že *uváděné stavby, zařízení, a jiná opatření lze v nezastavěném území umísťovat jen v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje*. Tzn., že tato úprava míří, resp. dosáhne, jen na případy, umístování staveb v nezastavěném území v obcích s *existující územně plánovací dokumentací*.

Ustanovení § 188a stavebního zákona je tak, v návaznosti na jeho § 18 odst. 5, v pořadí druhým ustanovením tohoto zákona, které míří na výjimečné případy umístování staveb v nezastavěném území. Nicméně každé z těchto ustanovení je zacíleno na jiné, či jinak vymezované druhy či typy staveb, a současně se možnost jejich využití liší výchozími předpoklady či podmínkami.

Základním či prvoplánovým rozdílem mezi uvedenými ustanoveními je, že § 188a stavebního zákona, oproti jeho § 18 odst. 5, směřuje k dalším okruhům staveb, včetně *staveb*

1) Viz ust. § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

2) Viz ust. § 2 odst. 1, písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

pro bydlení, a jeho další podstatnou odlišností zejména je, že § 188a stavebního zákona umožňuje umístování předmětných staveb v obcích *bez existující* (či platné) *územně plánovací dokumentace*. Současně také platí, že mnohé ze staveb lze v režimu § 188a stavebního zákona v nezastavěném území umísťovat jen za podmínky předchozího *výslovného souhlasu* s jejich umístěním ze strany *zastupitelstva* vždy té které obce.

Ustanovení § 188a bylo do stavebního zákona vloženo poměrně krátce po nabytí jeho účinnosti, a to zákonem č. 191/2008 Sb., se záměrem či cílem napomoci zejména malým obcím, které neměly (příčemž i dodnes některé nemají) územní plán. V této souvislosti poznamenejme, že stavební zákon (a stejně tak tomu bylo podle předchozí úpravy) obcím povinnost mít územní plán nestanoví, a na přelomu roku 2007 a 2008 u nás bylo cca 1400 obcí, které územní plán neměly a ani jej aktuálně nepořizovaly.³⁾

Uvedené ustanovení § 188a stavebního zákona bylo již v době svého přijetí vnímáno jako dočasné, a jeho účinnost měla skončit k 31. 12. 2015, a to zřejmě ve spojení s předpokladem či očekáváním, že obce bez územního plánu v nových podmínkách územní plán přijmou, a obce s dřívější územně plánovací dokumentací schválenou před 1. lednem 2007 tuto podle nynějšího stavebního zákona aktuálně upraví, projednají a schválí. Nicméně tato očekávání se nenaplnila, a podobně jako byl časový mezník pro úpravu předchozí územně plánovací dokumentace (s pohrůžkou pozbytí její platnosti při neprovedení včasné úpravy), původně dokonce stanovený dobou do pěti let od nabytí účinnosti stavebního zákona, opakovaně posouván, byla obdobně posunuta i „životnost“ § 188a do aktuálně stanoveného data, tj. do 31. 12. 2020.⁴⁾ Na této skutečnosti nic nemění fakt, že tč. stavební zákon pro možnou úpravu dřívější územně plánovací dokumentace stanoví dokonce ještě pozdější termín, a to do 31. 12. 2022.⁵⁾

Na úpravě obsažené v § 188a stavebního zákona není přitom, jak ostatně bylo již výše podtrženo, specifické jen to, že vedle úpravy v § 18 odst. 5 stavebního zákona uvádí další okruhy staveb, které lze umísťovat *v nezastavěném území*, a navíc jen v obcích *bez existující územně plánovací dokumentace*, ale dále také to, že u většiny z nich, jmenovitě u staveb uvedených v odstavci 1 písm. c) až e), přichází v úvahu jejich umístění jenom za podmínky předchozího *souhlasu zastupitelstva* místně příslušné obce. Jedná se o blíže podmínkově determinované *stavby pro bydlení, stavby pro zemědělství s byty pro trvalé rodinné bydlení a stavby občanského vybavení*. Stavební zákon přitom bližší pozornost *souhlasu k umístění těchto staveb* nevěnuje, jmenovitě nevymezuje jeho povahu, a tak je ji třeba dovozovat výkladem.

3) I když se v posledních letech počet obcí s územním plánem zvyšuje, podle dostupných údajů u nás stále nemělo k 31. 12. 2019 platný územní plán podle stávající úpravy, a ani platnou územně plánovací dokumentaci podle úpravy dřívější, celkem 433 obcí, z jejich celkového počtu 6 258.

Viz internetová prezentace Ročenky 2019 Ústavu územního rozvoje k Evidenci územně plánovací činnosti v ČR, podle stavu k 31. 12. 2019: http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/uzemni-planovani/evidence/rocenka2019/01-Kapitoly/Kapitola_III_20191231.pdf

4) Stalo se tak již zákonem č. 350/2012 Sb.

5) To v návaznosti na zákon č. 225/2017 Sb.

K povaze souhlasu zastupitelstva obce a možnostem jeho přezkumu

Praxe většinou ukazuje, že využívání institutu *souhlasu zastupitelstva obce* k umístění předmětných staveb převážně nečiní potíže, nicméně v některých případech, a to zejména tehdy a tam, kde by předmětný souhlas udělen nebyl, nemusí být vždy jasné, jakou má takový úkon právní povahu a zda, a jakými právními prostředky, se proti takovému závěru zastupitelstva obce případně bránit. A to jak v podmínkách samotné veřejné správy, tak potom také dále v podmínkách správního soudnictví. To tím spíše, že judikatura správních soudů k tomuto institutu je zcela ojedinělá, a vlastní orientace v daném problému vyžaduje širší poznatky z další obecnější či zobecnující judikatury.

Stran specializovaně zaměřené *judikatury* k institutu předmětného *souhlasu* se nabízí zcela aktuálně poukázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 3 As 337/2019-36.⁶⁾ Klíčové poselství tohoto rozhodnutí spočívá v tom, že soudní ochrana ve vztahu k neudělení předmětného souhlasu přichází v úvahu „až“ ve spojení s návazným (z povahy věci záporným) rozhodnutím stavebního úřadu ve věci umístění předmětné stavby, tj. cestou žaloby proti (konečnému) rozhodnutí. V předmětné věci stěžovatelka původně podala proti předmětnému „nesouhlasu“ zastupitelstva obce *žalobu proti nezákonnému zásahu*, již se domáhala určení, že usnesení zastupitelstva obce, kterým byla její žádost o souhlas s umístěním stavby zamítnuta, je nezákonné, a současně se domáhala, aby krajský soud uvedené usnesení zrušil a přikázal žalované o její žádosti opětovně rozhodnout. Krajský soud však žalobu pro nepřípustnost odmítl podle § 85 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přičemž konstatoval, že zásahová žaloba má subsidiární povahu vůči *žalobě proti rozhodnutí správního orgánu* (§ 65 s. ř. s.). Stěžovatelka s tímto závěrem krajského soudu nesouhlasila a podala proti němu kasační stížnost. Tu Nejvyšší správní soud zamítl s tím, že na předmětný souhlas či nesouhlas zastupitelstva obce je v daných souvislostech nutno nazírat jako na *závazné stanovisko*, a je tak třeba při soudním přezkumu postupovat ve smyslu ustálené soudní praxe a judikatury vztahované právě k závazným stanoviskům. Tzn., že je třeba se bránit až proti konečnému rozhodnutí (o umístění/neumístění stavby) a to *žalobou proti rozhodnutí správního orgánu*.

S tímto přístupem Nejvyššího správního soudu je třeba plně souhlasit, nicméně vzhledem k tomu, že úprava i praxe správního i soudního přezkumu *závazných stanovisek*, a stejně tak judikatura vztahovaná k nim, jsou značně strukturovány, nabízí se pro lepší orientaci připomenout alespoň některé jejich podstatnější aspekty.

Ještě předtím, než přiblížíme pravidla přezkumu závazných stanovisek, a ve spojení s tím i přezkumu jimi podmíněných rozhodnutí, poukažme na to, co se závaznými stanovisky rozumí, a proč má předmětný souhlas/nesouhlas zastupitelstva obce právě *povahu závazného stanoviska*.

6) Viz blíže: www.nssoud.cz

a) K povaze předmětného souhlasu zastupitelstva obce

Tady je třeba v prvé řadě vyjít z obsahu textace v odst. 2 § 188a stavebního zákona. Z uvedené dikce především plyne, že předmětné stavby lze umísťovat *jen se souhlasem zastupitelstva* místně příslušné obce, tento *souhlas může obsahovat podmínky* pro umístění takové stavby, a dané *zastupitelstvo obce má* v řízení o umístování těchto staveb *postavení dotčeného orgánu; v tomto případě není obec účastníkem řízení*.

Z pravidla, že předmětné stavby lze umísťovat *jen se souhlasem* příslušného zastupitelstva plyne, že souhlas zastupitelstva je v daných souvislostech *podkladovým* a současně také *podmiňujícím* správním úkonem pro následné rozhodnutí o umístění stavby a v tomto smyslu je správním úkonem *závazným*. Bez předmětného souhlasu nelze danou stavbu umístit, resp. vydat kladné rozhodnutí o umístění stavby. Oprávnění zastupitelstva obce *stanovit* v udělovaném souhlasu *podmínky* taktéž podtrhuje, či potvrzuje, *závažnost* předmětného souhlasu, a to stran obsahové determinace parametrů či limitů umístění vždy předmětné stavby. Tyto podmínky však přitom musí z povahy věci vždy respektovat determinaci podmínek či parametrizaci předmětných staveb tak, jak to činí písm. c) až e) odst. 1 § 188a stavebního zákona. Dané ustanovení dále také současně výslovně uvádí, v jakémže postavení zastupitelstvo obce v celém řízení o umístování takových staveb vystupuje, tj. jaké má postavení i při vydávání předmětného souhlasu. Zastupitelstvu obce je přitom pro tyto případy přiřazena role *dotčeného orgánu*, s tím, že daná obec již nemá v předmětném řízení o umístění staveb postavení účastníka řízení, což je jinak (v řízení o umístění stavby), či obecně, pravidlem.⁷⁾

Postavení dotčených orgánů pro potřeby výkonu veřejné správy v našich podmínkách obecně vymezuje *správní řád*, který současně výslovně počítá s tím, že bližší vymezení či určení dotčených orgánů stanoví zvláštní zákony.⁸⁾

Správní řád především rámcově vymezuje typové skupiny dotčených orgánů, přičemž stanoví, že dotčenými správními orgány jsou jednak ty *správní orgány, o kterých to* v příslušných věcných oblastech úpravy veřejné správy *stanoví zvláštní zákon*, a dále potom všechny ty *správní orgány*, které jsou podle zvláštních zákonů *příslušné k vydání závazných stanovisek*, jak je má na mysli § 149 správního řádu, popř. které jsou příslušné k vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.

Mimo to rovněž ze samotného správního řádu vyplývá, že postavení dotčených orgánů mají *územní samosprávné celky*, a to tam, kde se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Tady je tomu tak bez ohledu na to, zda tak stanoví, či nestanoví, zvláštní zákon.

7) Viz ust. § 85 odst. 1, písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

8) Viz ust. § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Typickým případem výraznějšího zastoupení *dotčených správních orgánů* ve jmenovitých správních řízeních jsou přitom právě řízení v režimu *stavebního zákona*, v nichž přichází v úvahu nejrůznější dotčené orgány zajišťující ochranu veřejných zájmů v různorodých oblastech, jako zejména při ochraně životního prostředí, ochraně přírody a krajiny, ochraně ložisek nerostných surovin, ochraně veřejného zdraví, požární ochraně, ale dále také např. v odpadovém hospodářství, památkové péči apod.

V nyní posuzovaném případě postavení *zastupitelstva obce* jako dotčeného orgánu se potom jedná o případ, podřaditelný shora zmíněnému obecnějšímu režimu dotčenosti ve spojení s *právem územního samosprávného celku na samosprávu*.

Stavební zákon sám k tomu ve svém § 4 odst. 2, písm. a) uvádí, že orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, přičemž dotčené orgány vydávají *závazná stanoviska pro rozhodnutí* a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

Ve spojení s tímto pravidlem je potom třeba, a to zřejmě bez větších pochybností, dovodit, že předmětné souhlasy zastupitelstva obce s umístěním stavby v režimu § 188a stavebního zákona, jsou *závaznými stanovisky dotčeného orgánu* tak, jak s nimi počítá stavební zákon pro „rozhodnutí“, v tomto případě pro rozhodnutí o umístění stavby.

Označení *závazná stanoviska* pro tento typ správních úkonů, resp. aktů, a stejně tak i jejich procesní režim byl v našich podmínkách, jako obecný, poprvé upraven až současným správním řádem, a to v rámci institutu *rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem*, regulovaného jeho ustanovením § 149. Nicméně striktně vzato však toto zákonné ustanovení, spíše než *závazná stanoviska samotná*, upravuje *rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem*. Nicméně i tak lze z tohoto ustanovení leccos pro závazná stanoviska vysledovat. Ve smyslu této právní úpravy jsou závazná stanoviska vnímána jako „podmiňující závazná stanoviska“, která nejsou „samostatnými rozhodnutími“. Daná úprava má na mysli takové podkladové akty, které jsou „závazné“ pro navazující akty „podmíněné“. Z dikce, že jde o akty, které nejsou „samostatnými rozhodnutími“ se podává, že jde o akty, které nejsou způsobilé obstát samy o sobě, tedy, jejichž účel a poslání spočívá v tom, že slouží jako podklad, a to v daných souvislostech jako „podmiňující“ podklad pro vždy typově určené návazné rozhodnutí.

Toto ustanovení správního řádu vedle toho, že ve vztahu k závaznému stanovisku především vymezuje, že závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož *obsah je závazný* pro výrokovou část návazného rozhodnutí správního orgánu, současně také nastavuje jisté *procesní minimum*. Pokud jde o správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska, těmi, jak již bylo výše poznamenáno ve spojení s poukazem na § 136 správního řádu, jsou tzv. *dotčené orgány*, popř. orgány, jimž bylo přiznáno postavení dotčených orgánů. Z obsahu citovaného zákonného ustanovení je dále ještě třeba zejména připomenout významné

procesní pravidlo, které výslovně stanoví, že pokud bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno *závazné stanovisko*, které *znemožňuje* žádosti vyhovět, správní orgán již neprovádí další dokazování a *žádost* o vydání příslušného rozhodnutí *zamítne*.

Ustanovení § 149 správního řádu, v aktuálním znění, současně také ve svém odst. 2 vymezuje i obsahové náležitosti závazného stanoviska. Jmenovitě je tak stanoveno, že závazné stanovisko musí obsahovat jednak *závaznou část* a dále potom i *odůvodnění*. Přitom je současně také výslovně vymezeno, jak mají být závazná část a odůvodnění koncipovány.⁹⁾ Toto ustanovení přitom bylo do správního řádu vloženo až zákonem č. 225/2017 Sb. Do doby zakotvení daného pravidla ve správním řádu byly obsahové, a stejně tak i formální, náležitosti dovozovány toliko z judikatury.¹⁰⁾

Současně se nabízí poznamenat, že z požadavků citované právní úpravy na *závazná stanoviska* je přitom vcelku bez pochybností ve správní i soudní praxi dovozováno, že pokud jde o procesní formu předmětných správních aktů, jedná se o správní úkony či akty, na něž dopadá režim *části čtvrté správního řádu*.

Stran povahy *souhlasů zastupitelstva obce* v režimu § 188a stavebního zákona je třeba také uvést, že jde o závazná stanoviska, která jsou vydávána v tzv. *samostatné působnosti obce*. To je nutné dovodit především s ohledem na dikci pravidel pro podřazování správních úkonů orgánů obcí samostatné či přenesené působnosti tak, jak to stanoví sám zákon o obcích. V jeho ustanovení § 8 se v tomto směru výslovně uvádí: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost*. Tato skutečnost se potom také zákonitě promítá i do značné míry *autonomie vůle zastupitelstva obce* při rozhodování o udělení předmětných *souhlasů*.

Pokud jde o samotný *stavební zákon*, ten ve spojení se *závaznými stanovisky* ze správního řádu nenavazuje jen na institut *dotčených orgánů* (viz výše uvedená zmínka § 4 odst. 2, písm. a/ stavebního zákona), ale týká se i právní úpravy obsažené v § 149 správního řádu. Pokud jde o tam uvedenou související úpravu, stavební zákon dlouhou dobu u *závazných stanovisek* jejich obsahový ani procesní režim pro svoje potřeby nijak neupravoval, a platil tak i pro ně jejich jednotný režim, vyplývající z obecné úpravy závazných stanovisek obsažené ve správním řádu. Tak tomu bylo až do novelizace stavebního zákona, provedené zákonem č. 225/2017 Sb., s účinností od 1. 1. 2018 (jímž byl mj., jak již bylo poznamenáno, také novelizován § 149 správního řádu).

9) Blíže viz ust. odst. 2 § 149 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

10) Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu z roku 2004).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.

Uvedená novelizace přitom ve vztahu k závazným stanoviskům v režimu stavebního zákona přinesla poměrně významné změny, a to zejména pokud jde o úpravu možností a podmínek *jejich přezkumu*, přičemž je nutno uvést, že tyto změny nejsou přijímány zcela bez výhrad. Jmenovitě se jednalo o změny spočívající v *doplnění § 4 stavebního zákona o v dané době nové odst. 9, 10 a 11*, které míří na režimy *odvolacího řízení* u rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem, *přezkumného řízení* ve vztahu k závazným stanoviskům, a stejně tak i *obnovy řízení* u rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem. To s tím, že tato úprava přinesla výraznou modifikaci oproti obecné úpravě těchto přezkumů, obsažené ve správním řádu.¹¹⁾ Od nabytí účinnosti této úpravy tak především pro potřeby *přezkumu závazných stanovisek* v režimu stavebního zákona platí v prvé řadě tato *speciální stavebně právní úprava*, se subsidiární využitelností § 149 *správního řádu*.

b) K možností přezkumu předmětného souhlasu zastupitelstva obce

Pokud bylo možné dovodit, že *souhlasy zastupitelstva obce* s umístěním stavby v režimu § 188a stavebního zákona jsou svojí povahou *závaznými stanovisky* tak, jak je má na mysli § 149 *správního řádu* ve spojení se zvláštními zákony, potom je vcelku zřejmé, že pro režimy jejich přezkumu musí platit v zásadě to, co platí pro přezkum závazných stanovisek *obecně*. Proto i při vědomí speciální úpravy pro přezkum závazných stanovisek v § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona poukažme nejprve alespoň stručně na principy úpravy jejich přezkumu v režimu § 149 *správního řádu*.

Obecná úprava obsažená ve správním řádu, již s ohledem na skutečnost, že závazné stanovisko není „samostatným rozhodnutím“, *neumožňuje*, aby bylo proti závaznému stanovisku podáváno „*samostatné odvolání*“, a odvolat se proti němu lze jen v rámci odvolání proti rozhodnutí, které je, či bylo, vždy předmětným závazným stanoviskem podmíněno. Jeho stávající ustanovení § 149 odst. 5 tak výslovně počítá s tím, že směřuje-li takové odvolání i proti obsahu podmiňujícího závazného stanoviska, odvolací správní orgán si vyžádá jeho *potvrzení* nebo *změnu* od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

Přitom je třeba poznamenat, že tento princip odvolacího přezkoumání závazného stanoviska až společně s podmíněným rozhodnutím aktuálně podle judikatury platí obdobně i ve správním soudnictví (srov. *rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113*),¹²⁾ i když daná judikatura se k tomuto právnímu názoru propracovávala poměrně obtížně.

Nejvyšší správní soud se otázkou přípustnosti soudního přezkumu závazného stanoviska poprvé výslovně zabýval v usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001-98, v němž dospěl k závěru, že „Závazné stanovisko odboru státní památkové péče vydané pod-

11) Podrobněji viz PRŮCHA, Petr. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. In: *Stavební právo, bulletin*, č. 4/2018, str. 7–18.

12) Všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu viz: www.ns.soud.cz

le § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů ... lze přezkoumat ... pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tzn. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s.“ Pozdějším rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu byl ale tento právní názor překonán. V usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 rozšířený senát ve vztahu k závazným stanoviskům naopak vyslovil, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Judikatorní vývoj v tomto směru však pokračoval dál, a vyústil v již zmíněný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, v němž rozšířený senát přijal názor, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Tento judikatorní právní závěr si drží svoji platnost dodnes.

Podíváme-li se na úpravu ve vztahu k odvolacímu řízení u rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem ve stavebním zákoně, tu jeho § 4 odst. 9 koncipuje tak, že ani tady není možné proti závaznému stanovisku podat „samostatné odvolání“, a odvolací orgán se opět s příslušnými námitkami obrací stran jejich posouzení na nadřízený orgán správního orgánu, který napadené závazné stanovisko vydal. V dalším se však již režim tohoto ustanovení ve stavebním zákoně od úpravy obsažené v § 149 odst. 5 správního řádu liší. Správní orgán nadřízený dotčenému orgánu může (společným) odvoláním napadené závazné stanovisko *zrušit* nebo *změnit*, přičemž toto ustanovení současně zdůrazňuje, že zrušení či změna závazného stanoviska dotčeného orgánu je možná *pouze* v rámci (takového) odvolacího řízení. Dalším specifikem je, že na postup správního orgánu nadřízeného dotčenému 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.

Z toho potom zprostředkovaně plyne, že i v případě těchto závazných stanovisek platí výše uvedené závěry ustálené judikatury, tzn. že i jejich *soudní přezkum* je možný až *v rámci soudního přezkumu konečného* (tj. závazným stanoviskem podmíněného) *rozhodnutí*. A to tedy nutně musí platit i pro soudní přezkoumatelnost *souhlasů zastupitelstva obce* v režimu § 188a stavebního zákona.

Správní řád dále u závazných stanovisek, vedle specifik odvolacího řízení, stanoví specifická pravidla i pro jejich tzv. *přezkumné řízení*. Jeho stávající ustanovení § 149 odst. 6 je koncipováno tak, že zrušit či změnit závazné stanovisko v přezkumném řízení lze *samostatně*. Tento postup přichází v úvahu v případě nezákonnosti předmětného závazného stanoviska, a příslušný k němu je opět nadřízený správní orgán správního orgánu, kte-

rý závazné stanovisko vydal. Přezkumné řízení je přitom zpravidla iniciováno dotčeným účastníkem řízení. Mimo to však právní úprava také počítá s tím, že podnět k přezkumnému řízení stran závazného stanoviska může také kterýkoliv správní orgán, který při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán vydal nezákonné závazné stanovisko.

Právní úprava přezkumného řízení ve vztahu k závaznému stanovisku tedy nepožaduje, aby byl přezkum závazného stanoviska prováděn „v rámci“ přezkumu podmíněného rozhodnutí, nýbrž přesně naopak umožňuje přezkoumat dané závazné stanovisko samostatně. To podle aktuálního stavu judikatury platí i ve *správním soudnictví*. Rovněž k tomuto závěru se soudní praxe propracovávala obtížně.

Tak bylo nejprve v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012-21 uvedeno, že je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 6 správního řádu. Za přípustné se považovalo přezkoumávat rozhodnutí, jímž bylo v přezkumném řízení závazné stanovisko změněno teprve až v rámci soudního přezkumu meritorního správního rozhodnutí, je-li toto závazné stanovisko (ve znění změnových rozhodnutí) slouží pouze jako jeden z podkladů.

Určitý odklon od tohoto právního názoru bylo potom možno zaznamenat v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69, v němž bylo uvedeno, že rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) soudního řádu správního]. S tímto rozhodnutím se však Nejvyšší správní soud neztotožnil, a to jmenovitě v rozsudku ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127, ve kterém opět vyslovil názor, že závazné stanovisko změněné v přezkumném řízení není možno považovat za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí. Současně bylo v tomto rozsudku uvedeno, že shodný závěr je nutno přijmout i ve vztahu k rozhodnutí dle § 149 odst. 6 správního řádu, jímž se závazné stanovisko ruší. Tento právní závěr Nejvyššího správního soudu prošel testem ústavnosti, když byl potvrzen Nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I.ÚS 2866/15, a v němž byl současně právní závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69 označen za ojedinělý exces.

V mezidobí byla otázka, zda lze rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu zrušeno či změněno závazné stanovisko, přezkoumávat (samostatně) jako rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. předložena k posouzení v rozšířeném senátu Nejvyššího správního soudu. Tuto otázku rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložil jeho čtvrtý senát, a to v podstatě s argumentační obhajobou svého předchozího rozsudku v předmětné věci, ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69.

Dané otázky rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil tak, že dospěl k závěru o vázanosti předkládajícího senátu svým předchozím právním názorem.¹³⁾ Tj., že rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu zrušeno či změněno závazné stanovisko, nelze *jako samostatné* vyloučit ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) soudního řádu správního].

Pokud jde o přezkumné řízení ve vztahu k závazným stanoviskům v režimu stavebního zákona, o něm pojednává jeho § 4 odst. 10, avšak ve zcela modifikovaném pojetí. Z obsahu této úpravy vyplývá, že v tomto speciálně upraveném přezkumném řízení nelze samostatně přezkoumat původně vydané závazné stanovisko, tj. závazné stanovisko dotčeného orgánu, ale lze takto přezkoumat teprve, či až, „závazné stanovisko“ nadřízeného orgánu, přičemž toto závazné stanovisko lze v případě potřeby buďto *zrušit*, nebo *změnit*. K tomuto přezkumnému řízení je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, a přičemž se na jeho postup opět (jako u „odvolacího“ řízení) 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 správního orgánu nadřízeného orgánu dotčenému. Tzn., že v případě přezkumného řízení ve vztahu k původně vydanému závaznému stanovisku pro potřeby stavebního zákona bylo, či je, nadále třeba postupovat podle § 149 odst. 6 správního řádu.

Z uvedeného se tak podává, že pokud by předmětný *souhlas zastupitelstva obce* v režimu § 188a stavebního zákona (jako závazné stanovisko podle stavebního zákona) učiněn předmětem přezkumného řízení, potom by tak muselo být učiněno (resp. by to přicházelo v úvahu) teprve až ve vztahu k závaznému stanovisku z odvolacího řízení. A teprve jeho výsledek (tj. „rozhodnutí“ o něm) by potom mohl být předmětem přezkumu soudního, a s ohledem na shora připomenutý aktuální stav judikatury, by se mělo jednat o *přezkum samostatný*.

K možností *přezkumu* či *přezkumů* předmětného *souhlasu zastupitelstva obce* jako závazného stanoviska je třeba ještě poznamenat, že správní řád současně dále výslovně počítá také s tím, že změna či zrušení závazného stanoviska, a to ať cestou správní, nebo soudní, může být důvodem *obnovy řízení* (ve správní větvi přezkumu) ve vztahu k podmíněnému rozhodnutí. Na to pamatuje obecně § 149 odst. 7 správního řádu a specificky pak novelizovaný § 4 odst. 11 stavebního zákona. Význam těchto výslovných pravidel potom spočívá především v tom, že pro nesamostatnost závazného stanoviska by při jeho zrušení principiálně obdobný obecný režim důvodů obnovy řízení (§ 101) obstát nemohl.

13) Nejvyšší správní soud je v konkrétní věci („kasačně“) vázán právním názorem obsaženým v jeho dříve v této věci vydaném rozhodnutí, a to i v případech, kdy právní názor v dříve vydaném rozhodnutí lze považovat za judikaturní exces. Závaznost v konkrétní věci je překonána toliko odchylnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu. Senát Nejvyššího správního soudu však nemůže usilovat o překonání vázanosti svým vlastním předchozím názorem v téže věci tím, že věc předloží rozšířenému senátu.

Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50.

Pokud jde o obsahový či předmětový aspekt přezkumu či přezkumů jak správních, tak soudních, je potom třeba u souhlasů zastupitelstva obce v režimu § 188a stavebního zákona poznamenat, že s ohledem na to, že jejich vydávání spadá do tzv. *samostatné působnosti obce*, lze tyto přezkumy zaměřovat toliko na jejich zákonnost, a nikoliv již na jejich příp. věcnou správnost. To vyplývá již z režimů § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona, v jejichž smyslu se přezkoumání řídí pravidly pro *přezkumné řízení* podle správního řádu, kde předmětem přezkoumání je výlučně *zákonnost* (resp. „rozpor s právními předpisy“), a dále nelze pominout, že principiální základ toto má již v obsahu čl. 101 odst. 4 Ústavy, a možnostech a mezích zásahu státu do činnosti územních samosprávných celků.

V zájmu ucelenosti pohledu na úpravu režimu přezkumů závazných stanovisek je třeba ještě poznamenat, že připomenutá stávající *úprava jejich přezkumů podle § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona* bude v důsledku novelizace provedené zákonem č. 403/2020 Sb. s účinností od 1. 1. 2021 *opuštěna*, a nadále bude i pro potřeby stavebního zákona většinově platit již jen obecný režim přezkumů závazných stanovisek tak, jak je obsažen v § 149 odst. 5, 6 a 7 správního řádu. Předmětná ustanovení sice nejsou z § 4 jako taková vypouštěna, vypouštěn byl jen jejich obsah, a ten je nově naplňován zejména upřesňujícími pravidly pro stanovení a počítání lhůt při vydávání a přezkumech dotčených závazných stanovisek. Poznamenat je třeba i to, že zákonem č. 403/2020 Sb. je mj. novelizováno i ustanovení § 149 správního řádu, a to taktéž ve směru upřesnění režimu lhůt při vydávání a přezkumech závazných stanovisek (obecně).

Tzn., že v důsledku této novelizace bude počínaje 1. 1. 2021 využití režimu § 149 správního řádu (částečně nově modifikovaného) i v meritu procesní úpravy přicházet opět v úvahu i u závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Pokud však jde o předmětné *souhlasy zastupitelstva obce* v režimu § 188a stavebního zákona, těch se to již týkat nebude, neboť jak bylo shora poznamenáno, i tato právní úprava k 31. 12. 2020 pozbývá své platnosti.

Závěrem

Souhlasy zastupitelstva obce v režimu § 188a stavebního zákona jsou svojí povahou *závaznými stanovisky*, tak jak je má na mysli § 149 správního řádu, ve spojení se zvláštními zákony. Tato jejich povaha je určující i pro pravidla a praxi jejich přezkumů, a to at již v rovině veřejnosprávní, či v rovině soudní.

Pro jejich *veřejnosprávní přezkumy* aktuálně platí úprava obsažená v § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona, se subsidiární využitelností režimu § 149 správního řádu.

Pro jejich *soudní přezkumy* potom platí úprava obsažená v soudním řádu správním s tím, že ochrana příp. dotčených subjektivních práv přichází v úvahu cestou *žalob proti rozhodnutí* správního orgánu (§ 65 s. ř. s.). Podle ustálené, resp. aktuální, judikatury přitom platí, že proti předmětnému souhlasu/nesouhlasu se nelze bránit samostatným podáním, nýbrž až podáním ve spojení s obranou proti konečnému rozhodnutí, pro jehož

vydání byl předmětný souhlas/nesouhlas závazným podkladem. To platí jak pro odvolání ve správním řízení, tak pro žalobu ve správním soudnictví. Výjimkou by byl případ, kdyby byl souhlas/nesouhlas přezkoumáván v přezkumném řízení podle správního řádu, potom by za zákonem stanovených podmínek bylo rozhodnutí z takového přezkumného řízení možné soudně napadnout samostatně.

Vzhledem k tomu, že vydávání předmětného souhlasu zastupitelstva obce spadá do tzv. *samostatné působnosti obce*, lze předmětné přezkumy, a to jak správní, tak soudní, zaměřovat toliko na *zákonnost* daných souhlasů, a nikoliv již na jejich příp. věcnou správnost.

Využitelnost právního režimu předmětných *souhlasů zastupitelstev obcí* ve smyslu § 188a stavebního zákona je s ohledem na dobíhající platnost předmětné úpravy ohraničena datem 31. 12. 2020. To vyplývá ze skutečnosti, že podle aktuálního znění platné právní úpravy lze předmětné stavby v nezastavěném území obcí bez územního plánu umísťovat (a to z povahy věci „pravomocně“) nejpozději právě do tohoto data.

Institut těchto souhlasů v době platnosti jejich právní úpravy nepochybně plnil v příslušných obcích svoji roli, nicméně s ohledem na aktuální stav právní úpravy jej již nadále využívat nebude možné. Obce bez územního plánu tak již nebudou moci odsouhlasovat umístění předmětných staveb v nezastavěném území, a do doby, než připraví a přijmou *územní plán*, bude jedinou cestou pro umísťování takových staveb toliko využitelnost příp. „zbytkových“ možností *zastavěného území*, a to s ohledem na míru jeho využití.

Některé aspekty vyvlastnění ve vztahu k liniovému zákonu

Jaroslava Milerová

V mém posledním příspěvku uveřejněném v čísle 4/2019 tohoto bulletinu, který se vztahoval k tématu vyvlastnění, jsem několikrát zmínila odlišnost právní úpravy vyplývající ze zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, a rovněž jsem slíbila podrobnější pojednání o vyvlastnění ve vztahu právě k tomuto zákonu. Nyní tedy svůj příslib plním a pokusím se v následujícím článku rozvést některé aspekty, které se týkají vyvlastnění a jeho modifikací vyplývajících ze zákona č. 416/2009 Sb. Tyto aspekty budou zaměřeny na postup vyvlastňovacích úřadů, nebude zde tedy věnována pozornost ustanovením, která se přímo netýkají postupu vyvlastňovacích úřadů.

Na úvod je třeba upozornit, že byla přijata novela zákona č. 416/2009 Sb., která do systému povolování staveb a vyvlastňování opět vnesla určité novinky. Mám na mysli zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Zákon č. 403/2020 Sb. nabude účinnosti 1. 1. 2021 a pokud v tomto článku budu hovořit o zákoně č. 416/2009 Sb. nebo o liniovém zákoně, mám tím na mysli zákon č. 416/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů, včetně uvedené novely. Název liniový zákon byl zákonu č. 416/2009 Sb. přiznán právě novelou č. 403/2020 Sb. Výklad uvedený níže se však nebude týkat pouze změn, které přinesl zákon č. 403/2020 Sb., ale budou zde probrána i ustanovení, které zákon č. 416/2009 Sb. obsahoval již před jeho zmíněnou novelizací.

Dle znění § 1 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. tento zákon upravuje postupy při přípravě, umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, **při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb** a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami. Tento zákon se tedy rovněž použije při vedení vyvlastňovacího řízení a také ve fázi před zahájením vyvlastňovacího řízení, když jsou zde upraveny podmínky snahy o získání práv k pozemkům dohodou.

Zákon č. 416/2009 Sb. je tedy speciálním zákonem k zákonu o vyvlastnění č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. To vyplývá i z § 3 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., podle kterého pro odejmutí nebo omezení práv k pozemkům nebo stavbám potřebným

pro uskutečnění dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací platí zákon o vyvlastnění, pokud tento zákon nestanoví jinak. Zákon o vyvlastnění se tedy použije vždy, pokud liniový zákon nestanoví jiný postup. Aplikace zákona č. 416/2009 Sb. je však možná pouze u výslovně uvedených staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Za tímto účelem má zákon č. 416/2009 Sb. uvedeno, jaká konkrétní stavba pod tuto definici spadá. Definice dopravní infrastruktury, vodní infrastruktury, energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací je uvedena v § 1 liniového zákona (konkrétní vyjmenování jednotlivých druhů staveb nemá v tuto chvíli pro další výklad žádný význam). Pokud vyvlastňovací úřad obdrží žádost o vyvlastnění, měl by se v prvé řadě zajímat o to, zda se vyvlastňuje pro uskutečnění stavby, na kterou se vztahuje liniový zákon.

Poučení o použití liniového zákona

Toto musí mít vyvlastňovací úřad vyjasněno, protože o projednání věci také v režimu liniového zákona není nutno žádat, vyvlastňovací úřad má povinnost podle tohoto zákona postupovat vždy, když se jedná o záměr spadající pod definici některé infrastruktury uvedené v § 1 liniového zákona. Vzhledem k tomu, že zákon č. 416/2009 Sb. obsahuje některé odlišnosti a speciální postupy, je potřeba upozornit účastníky vyvlastňovacího řízení, že se na vyvlastňovací řízení zákon č. 416/2009 Sb. vztahuje. Toto poučení je nutné uvést již v oznámení o zahájení řízení tak, jak to požaduje § 2 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., a proto je tedy důležité, aby vyvlastňovací úřad měl ujasněno, zda se na danou věc liniový zákon vztahuje, či nikoliv.

Poučení je pro účastníky řízení potřebné nejen proto, že to požaduje sám zákon, ale především proto, že se pro účastníky řízení mění obecná pravidla; týká se to např. lhůt pro podání správních žalob. Podle § 2 odst. 2 liniového zákona se lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 zkracují na polovinu. O žalobách rozhodne soud ve lhůtě 90 dnů. Ustanovení předchozí věty obdobně platí i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě. V § 4 odst. 2 jsou pak uvedena pravidla pro přiznání odkladného účinku žalobě. Obecná lhůta pro podání žalob proti rozhodnutí správního orgánu činí 2 měsíce¹⁾ od oznámení rozhodnutí, v kontextu liniového zákona se žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v řízeních, na které se vztahuje liniový zákon, podává do 1 měsíce ode dne oznámení rozhodnutí. O těchto žalobách by pak soudy měly rozhodnout ve stanovené lhůtě 90 dnů – tuto lhůtu je nutno vnímat jako pořádkovou, s jejím nedodržením nejsou spojeny žádné důsledky. Pro všechny zúčastněné strany soudního sporu (vyvlastňovací úřad, vyvlastnitel, vyvlastňovaný) je pak určitě velkým přínosem ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb., podle kterého při rozhodování o žalobách proti správním rozhodnutím vydaným v řízeních podle odstavce 2 rozhodne soud vždy o všech žalobních bodech. Pokud se tedy stane, že rozhodnutí bude soudem zrušeno, měli by se účastníci řízení i správní orgány dozvědět, jaké jejich námítky byly důvodné a jaké nikoliv a jaké

1) § 71 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

vady v postupu či rozhodnutí jsou vytýkány správním orgánům tak, aby tyto bylo možné odstranit co nejrychleji a neefektivněji.

Pro stavebníka je pak důležitá informace o tom, že po dobu vyvlastňovacího řízení se běh lhůty platnosti rozhodnutí o povolení stavby staví (§ 2 odst. 3 zákona č. 416/2009 Sb.). Nemůže se tedy stát, že by v případě dlouhotrvajícího řízení o vyvlastnění skončila platnost rozhodnutí o povolení stavby. Vyvlastnění pozemků či staveb se může skutečně prodělovat i několik měsíců nebo i déle, zejména pokud dochází k opakovaným soudním přezkumům vydaného rozhodnutí o vyvlastnění, a proto ustanovení o stavení platnosti povolení stavby dává smysl.

Podmínky vyvlastnění

Liniový zákon upravuje i odlišnosti při prokazování splnění podmínek přípustnosti vyvlastnění spočívající ve snaze získat práva k pozemkům dohodou. V § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. je upraveno, na jakou adresu postačí doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě. Jedná se o adresu, kterou vlastník nemovitosti předem písemně sdělil, nebo na adresu místa trvalého pobytu vlastníka nemovitosti nebo jeho adresu bydliště v cizině nebo na adresu evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o fyzickou osobu, nebo na adresu sídla evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o právnickou osobu. Lhůta 90 dnů k přijetí návrhu smlouvy určená v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění²⁾ pak počíná plynout ode dne doručení na adresy zde uvedené. Důležité je též ustanovení, že doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv má účinky i vůči všem právním nástupcům vyvlastňovaného. Toto se aplikuje např. za situace, kdy zemře původní vlastník nebo původní vlastník pozemek prodá a do práv původního vlastníka vstoupí v plném rozsahu vlastník nový. V takovém případě pak není nutné, aby počínala běžet nová lhůta pro přijetí návrhu smlouvy k získání práv k pozemku uvedená v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Nicméně i tehdy je žádoucí, aby se stavebník snažil o získání práv k pozemku dohodou komunikací se stávajícím vlastníkem pozemku. Podmínka přípustnosti vyvlastnění spočívající v povinnosti učinit návrh na získání potřebných práv k pozemku dohodou se pak dle § 3 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb. nevyžaduje, pokud doručení na uvedené adresy není možné, neboť vlastník nemovitosti se na nich nezdržuje, odstěhoval se nebo v místě adresy není znám. Toto je určitý odraz povinnosti každého udržovat aktuálnost evidované adresy a zásady, že každý si má střežit svá práva.

Při snaze získat potřebná práva k pozemku nebo stavbě je nutné, aby navrhovaná smlouva obsahovala právo osoby, která touto smlouvou převádí potřebná práva k pozemku nebo stavbě, na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 5 let od uzavření smlouvy v souladu s § 3a zákona č. 416/2009 Sb. Oproti tomu zákon o vyvlastnění v § 5 odst. 4 stanoví, že smlouva musí založit právo

2) Podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnění přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem.

na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy. Ustanovení § 3a zákona č. 416/2009 Sb. pak výslovně stanoví, že se jedná o smlouvu k získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných pro uskutečnění stavby dopravní infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací nebo energetické infrastruktury. Toto ustanovení se tedy **nevztahuje na získání práv ke stavbě vodní infrastruktury**, zde se použije znění zákona o vyvlastnění.

Zákon č. 416/2009 Sb. dále také obsahuje možnost zvýšit kupní cenu, pokud jsou potřebná práva k pozemkům získána koupí. V § 3b zákona o vyvlastnění jsou k tomuto stanovena pravidla, jakým koeficientem a v jakém případě se může kupní cena násobit. Vzhledem k tomu, že jde o jednání, která se dějí bez přispění vyvlastňovacího úřadu, není tato problematika podrobně rozebrána.

K vyvlastňovacím úřadům naopak směřuje ustanovení § 3c liniového zákona, podle kterého dojde-li u pozemku nebo stavby potřebných k uskutečnění stavby dopravní infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací nebo energetické infrastruktury k vyvlastnění, nesmí být lhůta, v níž je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, uvedená v rozhodnutí o vyvlastnění, delší než 4 roky od právní moci rozhodnutí. Možnost prodloužení této lhůty podle zákona upravujícího vyvlastnění tím není dotčena. Opět zde **nejsou uvedeny stavby vodní infrastruktury**, užije se pro ně tedy ustanovení zákona o vyvlastnění – dle § 24 odst. 3 písm. c) lhůta pro uskutečňování účelu vyvlastnění nesmí být delší než 2 roky od právní moci rozhodnutí.

Mezitímní rozhodnutí

Téměř čerstvá je pak úprava mezitímního rozhodnutí. Ta byla do liniového zákona vložena zákonem č. 169/2018 Sb. a vztahovala se pouze na stavby dopravní infrastruktury. Novela č. 403/2020 Sb. rozšířila možnost uplatnění mezitímního rozhodnutí i na stavby vodní nebo energetické infrastruktury. Podle § 4a liniového zákona dospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnitelů mezitímní rozhodnutí obsahující výroky podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění. Z dikce zákona je zřejmé, že pro vydání mezitímního rozhodnutí je třeba splnit následující podmínky:

- jedná se o stavbu dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury,
- tato stavba je vymezena v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a současně je uvedena v příloze zákona č. 416/2009 Sb.,
- podmínky pro vyvlastnění jsou splněny a je „pouze“ spor o výši náhrady,

- mezeitímní rozhodnutí se vydá na žádost vyvlastnítele,
- mezeitímní rozhodnutí bude obsahovat všechny výroky dle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

Mezeitímní rozhodnutí má tedy za úkol rozhodnout o vyvlastnění v případě, že podmínky pro vyvlastnění jsou splněny a probíhá zjišťování ohledně náhrady, která má být za vyvlastnění pozemku nebo stavby poskytnuta. Je nutné si uvědomit, že mezeitímní rozhodnutí musí obsahovat všechny náležitosti jak podle zákona o vyvlastnění, tak podle správního řádu. V odůvodnění mezeitímního rozhodnutí se dle § 68 odst. 3 správního řádu musí uvést důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Dle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění obsahuje výrok o vyvlastnění:

1. rozhodnutí o

- a. zrušení nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, jichž se vyvlastnění týká, nebo
 - b. omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele a vymezí jeho obsah, anebo
 - c. odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k pozemku nebo ke stavbě a o jeho přechodu na vyvlastnítele,
2. rozhodnutí, vyžaduje-li to veřejný zájem, která práva spojená s pozemkem, stavbou nebo jejich částí vyvlastněním nezaniknou,
3. určení, v jaké lhůtě je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění; lhůta nesmí být delší než 2 roky od právní moci rozhodnutí – zde bude s odkazem na § 3c zákona č. 416/2009 Sb. stanovena lhůta pro uskutečňování účelu, která nesmí být delší než 4 roky.

Podle § 4a odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. je odvolání proti mezeitímnímu rozhodnutí nepřípustné. Pro přezkoumání mezeitímního rozhodnutí se tedy musí vyvlastňovaný obrátit na soud. O žalobě soud rozhodne do 60 dnů, stejně tak do 60 dnů má soud rozhodnout o případném podaném opravném prostředku. Opět se jedná o lhůty pořádkové. Pokud má být žalobě přiznán odkladný účinek, musí být návrh na přiznání odkladného účinku žaloby podán pouze společně se žalobou, jinak k němu soud nepřihlíží. Obdobně platí i u odkladného účinku opravného prostředku proti rozhodnutí soudu.

V souladu s ustanovením § 4a odst. 6 zákona č. 416/2009 Sb. byla-li podána žaloba proti mezitímnímu rozhodnutí nebo byl-li podán opravný prostředek proti rozhodnutí soudu o této žalobě, vyvlastňovací úřad nevydává rozhodnutí o zbytku věci dříve, než nabude právní moci rozhodnutí soudu o žalobě nebo opravném prostředku.

Vzhledem k tomu, že již samotnou Listinou³⁾ je zaručeno, že vyvlastnění je možné mj. pouze za náhradu, pokusil se zákonodárce tomuto vyhovět poskytnutím zálohy, než bude o výši náhrady rozhodnuto. Pokud nebude mezitímní rozhodnutí soudem zrušeno, je vyvlastnitel povinen zaplatit vyvlastňovanému zálohu na náhradu za vyvlastnění ve výši stanovené znaleckým posudkem, který připojil k návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, do 60 dnů od právní moci rozhodnutí soudu – pokud byl podán opravný prostředek proti rozhodnutí soudu, běží tato lhůta od právní moci rozhodnutí soudu o opravném prostředku. Jestliže mezitímní rozhodnutí nebylo napadeno žalobou, poskytne vyvlastnitel zálohu na náhradu vyvlastnění do 60 dnů od právní moci mezitímního rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že vyvlastnitel uhradí ve výše uvedeném případě pouze zálohu na náhradu vyvlastnění, je v ustanovení § 4a odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb. zakotveno pravidlo, jak se po rozhodnutí ve zbytku věci naloží s rozdílem mezi zálohou na náhradu vyvlastnění a náhradou za vyvlastnění stanovenou v rozhodnutí o zbytku věci. Podle tohoto ustanovení je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci vyšší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastnitel vyrovná rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci. Je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci nižší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastňovaný vrátí rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci.

Obdobně se ustanovení o uhrazení zálohy na náhradu za vyvlastnění a jejím dalším vypořádání po rozhodnutí o zbytku věci použijí i vůči oprávněnému z věcného břemene, jehož práva vyvlastněním zanikají.

Úprava mezitímního rozhodnutí se jeví jako značně problematická především s ohledem na ochranu ústavně zaručeného vlastnického práva, když toto je odnímáno rozhodnutím, proti kterému zákon výslovně vylučuje možnost obrany řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním. Dále při vydání mezitímního rozhodnutí není ani rozhodnuto o poskytnutí náhrady za vyvlastnění, když podmínka poskytnutí náhrady rovněž vyplývá z čl. 11 Listiny, ale vyplácí se pouze záloha, navíc na základě znaleckého posudku, který nechal vyhotovit vyvlastnitel. Nelze pak pominout ani skutečnost, že příloha k liniiovému zákonu vyjmenovává konkrétní stavby, u kterých je možné mezitímní rozhodnutí vydat.⁴⁾ Stručně řečeno, pochybnosti o ústavnosti institutu mezitímního rozhodnutí mají i samotní zákonodárci, a proto byla ustanovení liniiového zákona napadena ústavní stížností, kte-

3) Čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

4) Výslovné uvedení veřejného zájmu u konkrétní stavby přímo zákonem opakovaně řešil Ústavní soud (Pl. ÚS 24/04 z dne 28. 6. 2005 a Pl. ÚS 24/08 ze dne 7. 3. 2009) a shledal ho protiústavním.

rá byla podána nedlouho po schválení zákona č. 169/2018 Sb., který institut mezitímního rozhodnutí zavedl. Ústavní stížnost podala skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu ČR dne 18. 10. 2018 a dosud o ní nebylo rozhodnuto.⁵⁾ Vzhledem k této skutečnosti považuji přinejmenším za „odvážné“ rozšiřování použití institutu mezitímního rozhodnutí i na stavby vodní nebo energetické infrastruktury tak, jak to provedl zákon č. 403/2020 Sb.

Zákonem č. 403/2020 Sb. bylo dále připuštěno mezitímní rozhodnutí u staveb energetické infrastruktury, které nejsou uvedeny v příloze k zákonu č. 416/2009 Sb. – nový § 4b liniového zákona uvádí, že pro stavby energetické infrastruktury neuvedené v příloze k tomuto zákonu se použije § 4a odst. a 3 až 8 obdobně. Tato úprava znamená, že mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění je možné vydat na všechny stavby energetické infrastruktury uvedené v § 1 odst. 4 liniového zákona a proti mezitímnímu rozhodnutí je možné podat odvolání; jinak obdobně platí podmínky pro vydání mezitímního rozhodnutí uvedené výše. Při použití mezitímního rozhodnutí u staveb energetické infrastruktury popsanych v tomto odstavci tak odpadají námitky již předestřené výše – je zde možnost odvolání a nejedná se o konkrétní stavby vyjmenované v příloze liniového zákona. Zůstává zde sporné poskytování pouhé zálohy namísto náhrady za vyvlastnění.

Věřím, že na všechny zde nadnesené pochybnosti a otázky odpoví Ústavní soud při projednávání plenární věci Pl. ÚS 39/18.

Společné povolení a vyvlastnění

Novelou č. 403/2020 Sb. byla zavedena možnost vydání společného povolení stavby a mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění. Nově je tento postup upraven v § 4c a v § 4d liniového zákona. Zákon výslovně stanoví, že tato možnost se může uplatnit u staveb dopravní infrastruktury uvedených v § 1 odst. 2 písm. a) a b) liniového zákona a u staveb energetické infrastruktury uvedených v § 1 odst. 4 písm. a) a b) liniového zákona. Princip společného rozhodnutí je následující: podání společné žádosti o vydání povolení stavby a mezitímního rozhodnutí je dobrovolné, záleží na vůli žadatele, zda k tomuto přistoupí či nikoliv. Žádost se podává u stavebního úřadu – tedy mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění ve společném řízení s povolením stavby bude vydávat stavební úřad, nikoliv vyvlastňovací úřad, přestože zákon o vyvlastnění v § 15 odst. 1 říká, že vyvlastňovací řízení vede vyvlastňovací úřad. S ohledem na vedení společného řízení zákonodárce nevyžaduje k podání žádosti o mezitímní rozhodnutí předložení územního rozhodnutí na předmětnou stavbu, pro kterou se vyvlastňuje. Zákonodárce ale nevyžaduje také další náležitosti, bez kterých si vyvlastnění nelze představit. Především není vyžadováno splnění některých podmínek pro vyvlastnění, které vyplývají z obecných zásad vyvlastnění a které jsou rovněž zakotveny v zákoně o vyvlastnění. Zákonodárce zcela rezignoval na jakoukoliv snahu o získání dohody s vyvlastňovaným, když výslovně v § 4c odst. 3 liniového zákona stanoví, že se pro vydání mezitímního rozhodnutí nevyžaduje splnění podmínky pro vyvlastnění podle § 3 odst. 1 věty druhé a § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Tato ustanovení zákona o vyvlast-

5) Ústavní stížnost je u Ústavního soudu vedena pod spisovou značkou Pl. ÚS 39/18.

nění stanoví, že k vyvlastnění není možné přistoupit dříve, než bude zřejmé, že pokusy o uzavření dohody s vyvlastňovaným jsou neúspěšné. Subsidiaritu vyvlastnění zde tedy liniový zákon výslovně popírá. Také není požadováno ústní jednání ve věci, když podle § 22 zákona o vyvlastnění je toto povinné, ale § 4c odst. 3 liniového zákona výslovně stanoví, že ústní jednání se nenařizuje. Ohledně náhrad je zde odkazováno na stejný princip jako u vydání samostatného mezitímního rozhodnutí, tedy poskytnutí zálohy a poté následuje řízení o náhradě, kde bude tato řešena samostatně. Zákonodárce tak podstatně oslabil případného vyvlastňovaného na jeho právech tím, že výrazně zjednodušil zásah do jeho ústavně chráněného vlastnického práva ve prospěch práva provádět stavby.

Domnívám se, že podrobnější výklad k tomuto institutu není prozatím nutný, protože vlastně zde již bylo vše vysvětleno. Jedná se o spojení dvou postupů, které stavební (nebo vyvlastňovací úřad) vlastně zná. Povolování staveb se týká stavebního zákona (na který nebyl tento článek cílen) a s ním spojené mezitímní rozhodnutí je vysvětleno výše.

Závěr

Zákon č. 416/2009 Sb. upravuje některé odlišnosti od zákona o vyvlastnění. Je třeba mít na paměti, že zákon č. 416/2009 Sb. se aplikuje pouze na vybrané stavby, a to na stavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Pro tyto účely zákon č. 416/2009 Sb. obsahuje vlastní definici těchto staveb. Vzhledem k prolínání zákona o vyvlastnění je žádoucí, aby při vedení řízení o vyvlastnění pro některou z výše uvedených staveb vyvlastňovací úřad postupoval pečlivě a řádně tak, aby zákon č. 416/2009 Sb. byl správně aplikován. S novými instituty zde popsány – mezitímní rozhodnutí a spojené povolení s mezitímním rozhodnutím – jsem se v praxi ještě nesečkala a ani jsem nebyla požádána o konzultaci ke konkrétnímu případu. Myslím si tedy, že se jedná o témata, o kterých se bude i mezi odbornou veřejností ještě mluvit a článků s podrobnějším rozbořem daných témat se objeví ještě více.

K otázce právní formy tzv. vymezených území podle § 175 stavebního zákona

Josef Vedral

Podle § 175 odst. 1 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) lze v územích vymezených Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu umístit a povolit stavbu jen na základě jejich závazného stanoviska. Podle druhé věty tohoto ustanovení jsou (tato ministerstva) dotčeným orgánem také při projednávání územně plánovací dokumentace, která řeší tato vymezená území.

První věta tohoto ustanovení zakládá postavení daných ministerstev jako dotčených orgánů v územních a stavebních (tedy správních) řízeních, druhá věta zakládá jejich postavení jako dotčených orgánů při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace, která řeší ona vymezená území, tzn. typicky územních plánů obcí, tzn. procesu projednávání návrhu opatření obecné povahy.

Z první věty daného ustanovení vyplývá pravomoc daných ministerstev vydávat pro účely územního a stavebního řízení týkajícího se stavby umísťované a povolované na území vymezeném příslušným ministerstvem v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu závazná stanoviska. Zmíněná věta sice výslovně nestanoví, že ona dvě ministerstva „vydávají“ pro tato řízení závazná stanoviska, ale přinejmenším z formulace této věty, podle které v územích vymezených Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra lze v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu umístit a povolit stavbu jen na základě jejich závazného stanoviska, tato pravomoc vcelku jasně vyplývá.

Podle § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou dotčenými orgány správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska. To, že jsou daná ministerstva v těchto případech dotčenými orgány ve smyslu tohoto ustanovení správního řádu, vyplývá nepřímou i z druhé věty § 175 odst. 1 stavebního zákona, kde je stanoveno, že (tato ministerstva) jsou dotčeným orgánem také (tzn. v kontextu s první větou kromě případů předpokládaných v této větě) při projednávání územně plánovací dokumentace, která řeší tato vymezená území.

Ve druhé větě § 175 odst. 1 nejsou stanoviska k územně plánovací dokumentaci, resp. k návrhu územně plánovací dokumentace, která řeší daná území, a pravomoc je vydávat výslovně uvedena, nicméně v § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je obecně uvedeno, že dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona, tzn. i pro územně plánovací dokumentaci. Pokud § 175 odst. 1 ve větě druhé stanoví, že daná ministerstva jsou dotčenými orgány při projednávání územně plánovací dokumentace,

kteřá řeší tato vymezená území, vyplývá z toho pro ně v kontextu s § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pravomoc vydávat stanoviska k návrhům územně plánovací dokumentace, které řeší daná území. To potvrzuje i § 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, podle kterého Ministerstvo obrany uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci z hlediska zájmů obrany České republiky.

Z § 175 odst. 1 stavebního zákona vcelku jednoznačně vyplývá pravomoc Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany vydávat závazná stanoviska pro územní a stavební řízení, pokud jde o stavby v tzv. vymezených územích [z kontextu stavebního zákona vyplývá, že v případě stavebního řízení nejde o stavby důležité pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právníčkou osobou jím zřízenou nebo založenou ani stavby pro bezpečnost státu, kterými se rozumí stavby nebo jejich části sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra, organizačních složek státu zřízených Ministerstvem vnitra, Policie České republiky, Policejní akademie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Bezpečnostní informační služby s výjimkou staveb nebo jejich částí převážně užívaných pro účely bytové nebo rekreační, a stavby sloužící k plnění úkolů Národního bezpečnostního úřadu, kde je samo Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra na základě § 16 odst. 2 písm. a) a b) stavebním úřadem kromě pravomoci ve věcech územního rozhodování] a stanoviska k návrhům územně plánovací dokumentace, která řeší ona vymezená území.

Složitější je to s pravomocí daných ministerstev stanovovat ona vymezená území, což je předpokladem jejich pravomoci vydávat závazná stanoviska pro územní a stavební řízení a stanoviska k návrhům územně plánovací dokumentace. Pravomoc daných ministerstev stanovovat ona vymezená území § 175 odst. 1 ani jiné ustanovení stavebního zákona výslovně nezakládá. V § 175 odst. 1 a 2 se existence takových území „pouze“ předpokládá a váže se na ně pravomoc daných ministerstev vydávat stanoviska k návrhům územně plánovací dokumentace a závazná stanoviska v územních a stavebních řízeních podle odst. 1 a dále pravomoc uplatňovat u staveb v těchto územích již zřízených požadavky na nezbytné úpravy nebo si u nich vyhradit předchozí závazné stanovisko ke změnám stavby podle odst. 2 tohoto ustanovení. Samotná pravomoc oněch dvou ministerstev stanovovat ona vymezená území ale v explicitní podobě chybí.

Ustanovení § 175 stavebního zákona z roku 2006 navazuje na obdobné ustanovení, které obsahoval již předchozí stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb.). Podle jeho § 125 odst. 2 mohlo Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra určit a oznámit stavebním úřadům území, v nichž lze v zájmu zajištění obrany a bezpečnosti státu vydat územní rozhodnutí a stavební povolení jen se souhlasem Ministerstva obrany nebo Ministerstva vnitra. V tomto ustanovení byla na rozdíl od § 175 odst. 1 dnešního stavebního zákona výslovně stanovena nejen pravomoc vydávat pro stavby umístované a povolované v daných územích podmiňující akty (souhlasy) k územním rozhodnutím a stavebním povolením (dnes jsou to závazná stanoviska), ale i pravomoc ona území stanovovat vyjádřená slovem *určit* (viz „Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra mohou *určit* a oznámit stavebním úřadům území ...“).

„Předchůdcem“ § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 byl § 23 odst. 1 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, kde bylo stanoveno, že vojenská správa může označit území důležitá z hlediska obrany státu, v nichž lze vydat rozhodnutí o přípustnosti stavby jen v dohodě s vojenskou správou a dále že vojenská správa může svůj souhlas vázat na splnění zvláštních podmínek pro provedení a užívání staveb. I když není pojem „označit“ tak jednoznačný jako pojem „určit“ (stanovit, vymezit apod.), tak i z § 23 odst. 1 zákona z r. 1958 vyplývala pravomoc (v tomto případě vojenské správy) taková území stanovit.

Podobně tomu bylo i v další předchozí zákonné úpravě, a sice v zákoně č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, v jehož § 14 odst. 1 bylo stanoveno, že vojenská správa může z hlediska obrany státu označit území, v nichž lze provést stavby jen po jejím předchozím souhlasu, a že pro provedení těchto staveb mohou být uplatněny zvláštní požadavky, takže šlo v zásadě o obdobnou formulaci jako v pozdějším § 23 odst. 1 zákona o stavebním řádu z r. 1958.

Ustanovení § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona lze porovnat i s „nástupnickým“ ustanovením, které obsahuje návrh nového stavebního zákona (sněmovní tisk č. 1008). V § 36 odst. 1 návrhu je uvedeno, že Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra vymezí opatřením obecné povahy území, v němž v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu a) vydává vyjádření pro účely povolení záměru, b) vydává vyjádření k návrhu zadání územně plánovací dokumentace a stanovisko k návrhu územně plánovací dokumentace nebo její změny, dotýká-li se vymezeného území, a c) může se vyjádřit k nezbytným úpravám u již zřízených staveb nebo uplatnit požadavky na nezbytné úpravy.

I toto navrhované ustanovení ve srovnání s § 175 odst. 1 dnešního stavebního zákona výslovně stanoví nejen pravomoc stanovovat ona území, ale navíc na rozdíl od dnešního i předchozích stavebních zákonů výslovně stanoví i právní formu aktu, kterým se tato území stanoví, a to opatření obecné povahy.

Autoři návrhu nového stavebního zákona s největší pravděpodobností vycházejí z toho, že Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra pravomoc vymezovat ona území podle § 175 odst. 1 dnešního stavebního zákona mají. Tomu nasvědčuje formulace jednoho z přechodných ustanovení návrhu, konkrétně § 315 odst. 2, kde je uvedeno, že *území vymezená podle § 175 zákona č. 183/2006 Sb.* Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tzn. navrhovaného stavebního zákona) se považují za vymezená území podle tohoto zákona do doby jejich nového vymezení postupem podle § 36. Ze slovního spojení „území vymezená podle § 175 zákona č. 183/2006 Sb.“ vyplývá, že se dané ustanovení chápe (alespoň v očích autorů daného přechodného ustanovení) jako ustanovení zakládající v současné době pravomoc daných ministerstev ona území stanovovat.

To potvrzuje i důvodová zpráva k § 36 návrhu nového stavebního zákona, kde je uvedeno, že „právní úprava navazuje na dosavadní právní úpravu (§ 175 zákona č. 183/2006 Sb.) vymezených území, která umožňovala, aby Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany

vymezilo (v nezbytném rozsahu) v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu území, v němž tato ministerstva vystupují jako dotčené orgány a jsou oprávněny uplatnit zvláštní pravomoci (uplatnit požadavky na nezbytné úpravy)“.

Důvodová zpráva k § 315 odst. 2 návrhu nového stavebního zákona obsahuje neutrálnější formulaci a je tam uvedeno, že „Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra mají z minulosti vymezená území, kde lze v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu umístit a povolit stavbu jen na základě jejich závazného stanoviska a u staveb již zřízených mohou uplatňovat požadavky na nezbytné úpravy nebo si u nich vyhradit předchozí závazné stanovisko ke změnám stavby. Přechodné ustanovení zajišťuje, aby dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nepozbyla vymezená území platnosti“.

Znění § 175 odst. 1 dnešního stavebního zákona (v porovnání s ustanoveními dřívějších zákonných úprav i v porovnání s návrhem nové zákonné úpravy) zdaleka tak jednoznačné není a výraz „určí“ jako v § 125 stavebního zákona z r. 1976 nebo „vymezí“ jako v § 36 návrhu stavebního zákona (nebo nějaký jiný obdobný pojem, jako např. stanoví apod.) v něm není. Pravomoc daných ministerstev vymezovat daná území podle stávající právní úpravy je proto přinejmenším velmi sporná, a to zejména v kontextu s obecnými pravidly ústavního pořádku pro výkon státní moci obsaženými v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž lze státní moc vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem.

Tomu, že daná ministerstva i podle stávající ne zcela povedeně formulované právní úpravy pravomoc ona území vymezovat přece jen zřejmě mají, by nasvědčovala třetí věta § 175 odst. 1 stavebního zákona, kde je stanoveno, že vymezená území oznámí (Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany) pořizovatelům územně analytických podkladů a stavebním úřadům, v jejichž správních obvodech se (tato území) nacházejí. Pokud by daná ministerstva neměla podle tohoto ustanovení pravomoc ona území „v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu“ vymezovat, neměla by se ona poslední věta v § 175 odst. 1 na co vztahovat a nebylo by jaká vymezená území pořizovatelům analytických podkladů a stavebním úřadům oznamovat. Obecně je ale třeba při výkladu zákonů vycházet z toho, že zákonodárce do nich nevkládá ustanovení, která se nemají na nic vztahovat a nemají z nich vyplývat žádné právní důsledky (mluví se obvykle o principu tzv. racionálního zákonodárce).

Oznamovací povinnost obsahoval i § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, kde bylo uvedeno, že „Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra mohou určit a *oznámít* stavebním úřadům území ...“. Na území vymezená podle tohoto ustanovení se ale třetí věta v § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona vztahovat nemůže a nedávalo by smysl, aby stávající zákon stanovil obecnou oznamovací povinnost týkající se něčeho, co se uskutečnilo podle předchozí právní úpravy. Pokud by se měl § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona vztahovat jen na území vymezená danými ministerstvy podle předchozí právní úpravy, byl by vlastně svou povahou pouhým přechodným ustanovením, což ale neodpovídá systematickému zařazení tohoto ustanovení ve struktuře stávajícího stavebního zákona a zřejmě ani smyslu a účelu daného ustanovení.

Princip racionálního zákonodárce lze vztáhnout i na výše citované přechodné ustanovení z návrhu nového stavebního zákona, a sice § 315 odst. 2, podle kterého se území vymezená podle § 175 zákona č. 183/2006 Sb. Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona považují za vymezená území podle tohoto zákona do doby jejich nového vymezení postupem podle § 36. Pokud by z § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona neměla vyplývat pravomoc daných ministerstev vymezovat ona území v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu, bylo by toto přechodné ustanovení zbytečné, neboť by se nemělo na co vztahovat. I tady je ale třeba vycházet z toho, že by nemělo smysl vkládat do (návrhu) zákona ustanovení, které nemá žádný normativní obsah a neplynou z něj žádné právní důsledky.

Stojí za pozornost, že podobné přechodné ustanovení, jaké je obsaženo v § 315 odst. 2 návrhu nového stavebního zákona, stávající stavební zákon ve vztahu k územím vymezeným Ministerstvy vnitra a obrany na základě § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 neobsahuje (a stejně tak stavební zákon z r. 1976 neobsahoval v tomto směru přechodné ustanovení ve vztahu k předchozí úpravě). To ale neznamená, že by území vymezená na základě § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 přestala s nabytím účinnosti stavebního zákona z roku 2006, tzn. 1. 1. 2007, existovat, neboť jednak obecně neplatí, že by právní akty vydané na základě zákonné úpravy, která se ruší, automaticky zanikaly, resp. ztrácely právní účinky, okamžikem zrušení zákona, na jehož základě byly vydány, a jednak s existencí takových území stavební zákon v § 175 odst. 1 výslovně počítal, aniž by bylo uvedeno, že se dané ustanovení vztahuje pouze na území vymezená po 1. 1. 2007 (pokud existuje pravomoc je vymezovat).

Pravomoc Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany vymezovat v zájmu obrany a bezpečnosti státu území, pro která se uplatňuje pravomoc těchto ministerstev vydávat závazná stanoviska pro územní a stavební řízení a stanoviska k návrhům územně plánovací dokumentace, je tedy z hlediska aktuálního znění § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona značně sporná. Z hlediska stručně popsaného vývoje právní úpravy regulující vznik takových území od r. 1949, z hlediska principu kontinuity výkonu veřejné správy, i z hlediska účelu a smyslu § 175 odst. 1 třetí věty stávajícího stavebního zákona, jakož i účelu a smyslu § 315 odst. 2 návrhu nového stavebního zákona se při extenzivním výkladu slovního spojení „území vymezená Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra“ lze ale snad přece jen přiklonit k závěru, byť jistě nikoliv nespornému, že daná ministerstva pravomoc vymezovat taková území i podle stávající právní úpravy mají, a to i s ohledem na to, že patrně z žádného ustanovení nynějšího stavebního zákona nevyplývá, že by jim tento zákon měl tuto pravomoc odejmout. Konečné slovo by ovšem v této sporné otázce mohl mít až soud, pokud by byla, ať již v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebo žalobě proti opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, právní existence takových území vymezených po 1. 1. 2007 zpochybněna s odkazem na neexistující pravomoc daných ministerstev taková území podle stávajícího stavebního zákona vymezovat.

Samostatnou otázkou, která s pravomocí daných ministerstev taková území vymezovat souvisí, je otázka právní formy vymezení území podle § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona, pokud připustíme, že dané ustanovení takovou pravomoc skutečně zakládá. Z výše stručně popsaného vývoje zákonné úpravy této otázky od r. 1949 vyplývá, že žádná ze zákonných úprav formu vymezení těchto území nikdy neřešila. První úpravou, která by měla výslovně stanovit, jakou formou (jakým druhem právního aktu) se tato území vymezují, je až návrh nového stavebního zákona, který ve svém § 36 předpokládá opatření obecné povahy. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že „dosavadní právní úprava ... nestanovovala formu, kterou tak tato ministerstva mohou učinit. S ohledem na požadavky plynoucí z ústavního pořádku České republiky (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a právní jistotu vlastníků dotčených pozemků a staveb, navrhovaná úprava předpokládá formu opatření obecné povahy“.

Ani § 175 odst. 1, ani jiné ustanovení stávajícího stavebního zákona výslovně nestanoví, jakou formou se mají daná ustanovení vymezovat, ovšem zejména s ohledem na ustanovení ústavního pořádku citovaná v důvodové zprávě k návrhu nového stavebního zákona, tzn. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, lze dnes asi jen těžko akceptovat možnost, že by tato území, z jejichž existence vyplývají závažné právní důsledky jak pro územní a stavební řízení, tak pro proces projednávání návrhu územně plánovací dokumentace, mohla být stanovena jen zcela neformálně, tzn. pouhým sdělením, které příslušné ministerstvo adresuje pořizovatelům územně analytických podkladů a stavebním úřadům, v jejichž správních obvodech se tato území nacházejí, jak to předpokládá § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona.

Pokud předchozí právní úpravy pocházející z období 1948–1989 právní formu vymezení těchto území nestanovily, resp. vůbec neřešily, bylo to právě z toho důvodu, že tehdejší ústavní pořádek ustanovení obdobné čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod neobsahoval a podmínky výkonu státní moci nebyly vázány na výhradu zákona tak jako dnes. I když § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona právní formu vymezení území, která se mají stanovit v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu, výslovně neupravuje, je třeba dané ustanovení interpretovat a aplikovat v kontextu se zmíněnými základními zásadami stávajícího ústavního pořádku vycházejícími z toho, že Česká republika je právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), tedy stát vázaný právem, a v kontextu se související zákonnou úpravou, která takovou právní formu obecně upravuje. Obecnou zákonnou úpravou je v případě výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (a v případě vymezení území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona o nic jiného než o výkon působnosti, tedy veřejné moci, v oblasti veřejné správy jít nemůže) správní řád.

Pokud má být vymezení daných území provedené Ministerstvem vnitra nebo Ministerstvem obrany závazné pro někoho jiného než pro ně samotné nebo pro jim podřízené správní orgány, musí mít zákonem vymezenou právní formu, a to právě s odkazem na to, že státní moc lze vykonávat jen v případech a v mezích, ale také pouze způsobem zákonem stanoveným, tzn. zákonem stanovenou formou. Jde o to, pro koho má být vymezení oněch

území závazné, což vyplývá ze samotného § 175 odst. 1 stavebního zákona v kontextu s dalšími ustanoveními tohoto zákona.

Pokud je v § 175 odst. 1 větě první stanoveno, že v územích vymezených Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra lze v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu umístit a povolit stavbu jen na základě jejich závazného stanoviska, vyplývá z toho, že vymezení těchto území je závazné pro výkon působnosti stavebních úřadů, které rozhodují o umísťování a povolování staveb v daných územích, neboť příslušný úkon (zejm. územní rozhodnutí, resp. územní souhlas a stavební povolení, resp. souhlas s provedením ohlášené stavby) mohou učinit jen na základě závazného stanoviska příslušného ministerstva, tzn. toho, které dané území vymezilo. Dané ustanovení sice mluví výslovně jen o povolení stavby, podmínku závazného stanoviska však nelze vztahovat jen na samotné stavební povolení, ale z hlediska účelu a smyslu daného ustanovení i na souhlas s provedením ohlášené stavby jako zjednodušenou alternativu stavebního povolení.

Vymezení daných území je při umísťování a povolování staveb závazné nejen pro stavební úřady, ale i pro stavebníka, který podává žádost o vydání územního rozhodnutí či územního souhlasu nebo žádost o stavební povolení či ohlášení stavby, která povolení nepodléhá, neboť je jeho povinností připojit k příslušné žádosti, resp. ohlášení závazná stanoviska dotčených orgánů, tzn. i Ministerstva vnitra nebo Ministerstva obrany, jde-li o stavbu, která má být umístěna nebo povolena v území vymezeném podle § 175 odst. 1 stavebního zákona. Pokud má mít vlastník takovou povinnost, musí být ona území vymezena způsobem, který pro něj bude závazný, tzn. tak, aby bylo jednoznačně a závazně určeno, na jaké území se daná povinnost vztahuje a na jaké ne.

Vymezení území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona je závazné nejen pro umísťování a povolování staveb, ale i pro územní plánování, neboť ve druhé větě tohoto ustanovení je stanoveno, že ministerstva vnitra a obrany jsou dotčenými orgány také (tzn. kromě případů podle věty první) při projednávání územně plánovací dokumentace, která řeší tato vymezená území. Z § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že jako dotčené orgány vydávají zmíněná ministerstva stanoviska, která jsou závazná pro územně plánovací dokumentaci, která vymezená území řeší. Vymezení oněch území je závazné nejen pro pořizovatele dané územně plánovací dokumentace, ale i pro toho, kdo danou územně plánovací dokumentaci schvaluje, neboť nelze schválit územně plánovací dokumentaci, která by byla v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu (v případě územního plánu obce viz § 54 odst. 2 stavebního zákona), resp. nelze schválit územně plánovací dokumentaci bez závazného stanoviska dotčeného orgánu tam, kde takové stanovisko právní úprava vyžaduje.

Vymezení území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona je závazné nejen pro pořízení územně plánovací dokumentace, tedy pro výkon státní správy, ale i pro schválení územně plánovací dokumentace, tedy pro výkon územní samosprávy, konkrétně pro zastupitelstvo, a i v tomto kontextu je proto nezbytné, aby vymezení daných území mělo zákonem stanovenou právní formu (mimo jiné i s ohledem na to, že podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

může stát zasahovat do činnosti územní samosprávy, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen zákonem stanoveným způsobem, tzn. zákonem stanovenou formou).

Z hlediska možné právní formy vymezení území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona se jako závazný veřejnoprávní akt nabízí právní předpis, rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. O právní předpis jít s ohledem na čl. 79 odst. 3 Ústavy nemůže, neboť § 175 ani jiné ustanovení stavebního zákona pro tento případ k vydání právního předpisu, kterým by se daná území vymezovala, nezmocňuje a bez výslovného zákonného zmocnění nemůže ministerstvo jako správní úřad právní předpis vydat.

V daném případě nemůže jít ani o rozhodnutí, které by bylo výsledkem správního řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Rozhodnutí je sice založeno na tzv. materiálním a nikoliv formálním pojetí, tzn. že se k jeho vydání nevyžaduje výslovné zákonné zmocnění předpokládající explicitně vydání rozhodnutí (jako u zmocnění k vydání právního předpisu), ale postačuje takové zákonné zmocnění, ze kterého vyplývá, že správní orgán má vydat úkon, který má mít účinky ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, tzn. týkat se konkrétní věci (předmětu řízení) a konkrétních osob (účastníků řízení), kterým má zakládat, měnit nebo rušit (případně závazně deklarovat) práva a povinnosti.

Tyto podmínky by v případě vymezení území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona bylo možné splnit, pokud by se vymezení daného území mělo vztahovat jen na vlastníky nebo osoby mající jiná věcná práva k pozemkům v daném území. Povinnost předkládat pro účely umístění nebo povolení stavby závazné stanovisko ministerstva, které dané území vymezí, ale dopadá obecně na stavebníky, což nemusejí být jen osoby mající vlastnická nebo jiná věcná práva k dotčeným pozemkům, a v takovém případě by správní řízení o vymezení daného území šlo s konkrétními účastníky vést nešlo, neboť by nešlo určit, kdo by měl účastníkem takového řízení být. Kromě toho povinnost předkládat závazná stanoviska není stanovena aktem, kterým se vymezuje dané území, ale vyplývá z příslušných ustanovení stavebního zákona o náležitostech jednotlivých žádostí a vymezením daného území se tato povinnost „pouze“ aktivuje.

Závaznost vymezení daného území pro adresáty veřejné správy spočívá v tom, že povinnost předložit závazné stanovisko příslušného ministerstva se vztahuje na stavby, které mají být umístěny nebo povoleny na daných územích, tzn., že potenciálním stavebníkům vzniká okamžikem vymezení daného území povinnost v případě staveb, které chtějí umístit nebo povolit na daném území, předložit stavebnímu úřadu v rámci žádosti závazné stanovisko a jde tak o konkretizaci povinnosti obecně vymezené v zákoně (v ustanovení o náležitostech jednotlivých žádostí) pro konkrétní území.

Z tohoto pohledu je nejpřílehlavější (a podle stávajícího právního stavu vlastně jedinou možnou) právní formou, jakou lze území podle § 175 odst. 1 správního řádu vymezit, opatření obecné povahy jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím (§ 171 správního řádu). Ustanovení § 175 odst. 1 ani jiné ustanovení stavebního zákona sice formu opatření obecné povahy pro vymezení daných území vý-

slovně nepředpokládá (na rozdíl od řady jiných ustanovení stavebního zákona, kde je tato forma výslovně stanovena), ale ani vydávání opatření obecné povahy správními orgány není (stejně jako rozhodnutí podle § 9 správního řádu) vázáno na formální pojetí, tzn. že by opatření obecné povahy bylo možné vydat jen tam, kde to zákon výslovně stanoví, ale je možné, resp. nutné (s ohledem na zásadu vázanosti výkonu státní moci na zákonem stanovené formy), ho vydat tehdy, pokud je správní orgán zákonem zmocněn k vydání závazného úkonu, pro který zákon nestanoví formu právního předpisu a tento úkon nemá ani znaky rozhodnutí vyplývající z § 9 správního řádu a použití správního řádu jako takového (nebo alespoň jeho ustanovení o opatřeních obecné povahy), což je právě daný případ.

Opatření obecné povahy je (s odkazem na § 171 správního řádu) charakterizováno v právní nauce i v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (např. Sb. NSS č. 740/2006 nebo Pl. US 14/07) jako hybridní správní akt, tzn., že jde o úkon správního orgánu s konkrétně vymezeným předmětem (vztahuje se k určitému konkrétnímu případu, v daném případě tedy ke konkrétně vymezenému území) a obecně určenými adresáty (v daném případě potenciální stavebníci, kteří by usilovali o umístění nebo povolení stavby na vymezeném území a jsou na základě toho povinni obstat si k takové stavbě závazné stanovisko příslušného ministerstva, které dané území vymezilo).

To, že vymezení území podle § 175 stavebního zákona je z obsahového hlediska již dnes opatřením obecné povahy, potvrzuje i § 36 návrhu nového stavebního zákona, který pro tyto případy formu opatření obecné povahy výslovně stanoví. Z obsahového hlediska se právní úprava předpokládaná v § 36 návrhu stavebního zákona neliší od obsahu právní úpravy v § 175 stávajícího stavebního zákona (s výhradou toho, že závazná stanoviska dotčených orgánů mají být nahrazena formálně nezávaznými vyjádřeními). Pokud dnes platí, že opatření obecné povahy se vydávají nejen tehdy, pokud to zákon výslovně stanoví, ale i tehdy, pokud je správní orgán zmocněn vydat závazný úkon, který není ani právním předpisem ani rozhodnutím, pak výslovné stanovení formy předpokládané v § 36 návrhu stavebního zákona ve skutečnosti neznamená změnu právní úpravy, ale potvrzení stávajícího právního stavu, který dnes vyplývá ze vzájemného vztahu § 175 stávajícího stavebního zákona a části šesté správního řádu.

Jestliže připustíme, že z § 175 odst. 1 vyplývá, byť sporná a nejednoznačná, pravomoc ministerstev vnitra a obrany vymezovat v zájmu obrany a bezpečnosti státu území, pro která se uplatňuje specifický režim při umísťování a povolování staveb spočívající v povinnosti opatřovat si pro tyto případy závazná stanoviska daného ministerstva, které území vymezilo, a specifický režim pro územní plánování spočívající v povinnosti mít k návrhu územně plánovací dokumentace, která dané území zahrnuje, stanovisko téhož ministerstva, a jestliže má být vymezení těchto území závazné jak pro adresáty veřejné správy, tzn. potenciální stavebníky, tak pro vykonavatele veřejné správy v oblasti stavebního řádu i územního plánování, tzn. pro obecní úřady jako stavební úřady, obecní úřady jako pořizovatele územně plánovací dokumentace a zastupitelstva jako orgány příslušné ke schválení územně plánovací dokumentace, musejí být tato území vymezována, a to již od data účinnosti nového správního řádu, tzn. od 1. 1. 2006, formou opatření obecné povahy.

Tato právní forma se v době od 1. 1. 2006 do 1. 1. 2007 měla (s odkazem na § 1 odst. 2 správního řádu) uplatňovat již na vymezení území podle § 125 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 (úprava ve správním řádu pochopitelně nepůsobí zpětně, tzn. na území vymezená před 1. 1. 2006 nemá tato úprava žádný vliv, správní řád a postup podle něj by se použil až v případě, pokud by po tomto datu mělo dojít ke změně rozsahu dříve vymezeného území nebo ke zcela novému vymezení takového území, ať již bylo v minulosti vymezeno nebo ne).

Pokud by po tomto datu území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona (resp. v období od 1. 1. 2006 do 1. 1. 2007 podle § 125 odst. 2 stavebního zákona z r. 1976) nebylo vymezeno a vyhlášováno formou opatření obecné povahy, ale tak jako v minulosti pouhým sdělením stavebním úřadům, resp. od 1. 1. 2007 též pořizovatelům územně analytických podkladů, nebude mít takové vymezení žádné právní důsledky a nikoho nezavazuje, neboť pro nedostatek zákonem stanovené formy právně vůbec neexistuje.

Od okamžiku, kdy právní řád ČR obsahuje v šesté části správního řádu obecnou úpravu opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu kombinující v sobě některé vlastnosti rozhodnutí jako individuálních správních aktů (konkrétnost předmětu) a některé vlastnosti právních předpisů jako normativních správních aktů (obecná závaznost z hlediska okruhu adresátů takového aktu), není možné s odkazem na ústavní zásadu výkonu státní moci jen zákonem stanoveným způsobem, tzn. zákonem stanovenými formami (viz obecně čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), vymežovat daná území tak jako dříve neformálně pouhým sdělením daného ministerstva adresovaným stavebním úřadům, resp. pořizovatelům územně analytických podkladů, tzn. tak, jako tomu bylo v době, kdy zmíněná ústavní zásada neplatila a kdy právní řád ani neobsahoval obecnou úpravu procesu vydávání opatření obecné povahy, která na tyto případy dopadá.

Tato obecná úprava se použije v případech, kdy zákon zmocňuje správní orgány (v daném případě ministerstva vnitra a obrany) k vydání závazného úkonu (v daném případě stanovení tzv. vymezeného území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona), který není (nemůže být) podle svého obsahu a právních účinků, resp. v důsledku absence zákonného zmocnění k vydání právního předpisu, ani právním předpisem ani rozhodnutím (což stanovení vymezeného území z výše uvedených důvodů není) a kdy příslušná zákonná úprava (stavební zákon) použití obecné úpravy v šesté části správního řádu nevylučuje (stavební zákon aplikaci správního řádu na postup podle § 175 odst. 1 stavebního zákona v tomto ani jiném ustanovení nevylučuje a aplikace správního řádu vyplývá kromě § 1 odst. 2 samotného správního řádu i z § 192 odst. 1 stavebního zákona, kde je uvedeno, že na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento, tzn. stavební, zákon nestanoví jinak, což platí i pro § 175 odst. 1, neboť stavební zákon nikde jinak nestanoví).

Pokud by po 1. 1. 2006 nebylo území podle § 125 odst. 2 stavebního zákona z r. 1976, resp. po 1. 1. 2007 území podle § 175 odst. 1 stávajícího stavebního zákona, vydáno a vyhlášeno postupem a způsobem upraveným v části šesté správního řádu, tzn. projednáno

s dotčenými osobami podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu a vyhlášeno na úřední desce příslušného správního orgánu podle § 173 odst. 1 správního řádu, nemá takové vymezení právní účinky a nikoho nezavazuje, neboť pro absolutní nedostatek zákonem stanovené formy právně vůbec neexistuje (podobně jako by nikoho nezavazoval právní předpis, který by nebyl vydán a vyhlášen zákonem stanoveným způsobem, neboť by to pro absolutní nedostatek zákonem stanovené formy vůbec nebyl právní předpis).

V tomto případě nelze vystačit ani s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, podle kterého se veřejnoprávní akt považuje za zákonný a věcně správný (a tedy i závazný) až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem zrušen nebo změněn. Princip presumpce správnosti však nemůže platit ve chvíli, kdy určitý veřejnoprávní akt trpí absolutním nedostatkem zákonem stanovené formy a je v důsledku toho nulitní.

Správní řád výslovně neupravuje možnou nicotnost opatření obecné povahy, pouze rozhodnutí (§ 77 správního řádu). V § 174 odst. 1 správního řádu je ale stanoveno, že pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé, což zahrnuje i § 77 správního řádu upravující důvody nicotnosti rozhodnutí. Nicotným tak může být i opatření obecné povahy. Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu, a nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

V daném případě by nešlo o nicotnost z důvodu jiné vady, pro které daný správní akt nelze vůbec považovat za opatření obecné povahy a touto jinou vadou by byl absolutní nedostatek zákonem stanovené formy. Teorie správního práva a judikatura správních soudů považují za vady způsobující nicotnost např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, *zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost)*, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (k podrobnému vymezení pojmu nicotnost správního aktu a k odkazům na další relevantní judikaturu a literaturu viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS).

K tomu je třeba dodat, že v období následujícím po nabytí účinnosti správního řádu bylo předmětem sporů, a to i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, zda se opatření obecné povahy mají vydávat jen tehdy, když to zákon výslovně stanoví (tzv. formální pojetí) nebo i tehdy, když to výslovně nestanoví, ale zmocňuje správní orgán k vydání závazného úkonu, který není právním předpisem ani rozhodnutím, ale týká se konkrétní věci a zavazuje neurčitý okruh adresátů (tzv. materiální pojetí). Od přijetí nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 je už ale postaveno najisto, že se má uplatňovat tzv.

materiální pojetí, což platí i pro § 175 odst. 1 stavebního zákona. Od tohoto okamžiku se již správní orgány nemohou odvolávat na to, že opatření obecné povahy se vydat nemá nebo nemůže, neboť to zákon výslovně nestanoví.

Pokud jde o vztah § 175 odst. 1 stavebního zákona k procesu pořízení územního plánu, z daného ustanovení vyplývají v zásadě dva aspekty. Podle třetí věty daného ustanovení příslušná ministerstva oznámí vymezená území pořizovatelům územně analytických podkladů a podle druhé věty jsou daná ministerstva dotčenými orgány při projednávání územně plánovací dokumentace, která řeší tato vymezená území.

Účel územně analytických podkladů a způsob jejich zpracovávání upravují § 25 až 29 stavebního zákona. Podle § 25 slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace a jejich změně a pro rozhodování v území. Náležitosti obsahu územně analytických podkladů stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Z hlediska přílohy č. 1 této vyhlášky jde v případě vymezených území u obsahu datové báze územně analytických podkladů v části A především o položky č. 107 – objekty důležité pro obranu státu a jejich ochranná pásma a zájmová území, č. 108 – vojenské újezdy a jejich zájmová území a položku č. 112a – stavby důležité pro bezpečnost státu a vymezená území pro zajištění bezpečnosti státu.

Zásadnějším aspektem z hlediska možných právních důsledků je role daných ministerstev jako dotčených orgánů při projednávání územně plánovací dokumentace, která řeší tato vymezená území. V § 175 odst. 1 stavebního zákona o této jejich roli nic bližšího stanoveno není, pouze se stanoví jejich postavení jako dotčených orgánů v dané věci. Z § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že dotčené orgány vydávají stanoviska, jejichž obsah je závazný pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona, tzn. i pro územně plánovací dokumentaci. Ani v § 175 odst. 1 a tím spíše ani v § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona není stanoveno nic bližšího o obsahu takového stanoviska, s výjimkou obecného pravidla, podle kterého se pro obsah stanoviska použije § obdobně 149 odst. 2 správního řádu, což se ale týká formální struktury stanoviska, které má mít závaznou část a odůvodnění, nikoliv vlastního obsahu, který by měl vyplývat z hmotněprávní úpravy, na jejímž základě se takové stanovisko vydává.

O něco málo konkrétnější je (v případě Ministerstva obrany) § 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, podle něhož Ministerstvo obrany uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci z hlediska zájmů obrany České republiky. Obrana státu je v § 2 odst. 1 tohoto zákona vymezena jako souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením s tím, že zahrnuje výstavbu účinného systému obrany státu, přípravu a použití odpovídajících sil a prostředků a účast v kolektivním obranném systému.

Ani z těchto ustanovení se ale konkrétněji nepozná, co vlastně má, resp. může být obsahem závazné části stanoviska, které Ministerstvo obrany uplatní k návrhu územního plánu a co může v tomto stanovisku požadovat z hlediska možné úpravy návrhu územního plánu, což ovšem není problém jen těchto ustanovení, ale řady ustanovení upravujících pravomoc dotčených orgánů vyjadřovat se k návrhům územně plánovací dokumentace. Do značné míry tedy bude záležet na tom, jaké požadavky dotčený orgán ve svém závazném stanovisku uplatní, a na tom, zda jim její pořizovatel bude nebo nebude chtít vyhovět a pokud chtít vyhovět nebude, jak dopadne řešení rozporů (obecně § 4 odst. 8 stavebního zákona).

Vymezení území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona není podmíněno vydáním, resp. zařazením do územně plánovací dokumentace, typicky územního plánu obce, pro území obce, na kterém se má vymezení území nacházet. Takové území může být vymezeno i v obci, která územní plán nemá. Opačný výklad by znamenal, že nepřijetím územního plánu nebo nezařazením takového území do něj by mohla obec blokovat vymezení takových území, což by bylo v rozporu s účelem dané úpravy, kromě toho nic v § 175 nenasvědčuje tomu, že by tato území byla jako taková závazně stanovena až ve chvíli, kdy se stanou součástí územního plánu (něco jiného je pak stanovení možného funkčního využití pozemků, které dané území tvoří, v územním plánu).

K tomu je možné na závěr dodat, že problém spočívající v nedostatku právní formy vymezení území podle § 175 stavebního zákona by se v případě území vymezených v době účinnosti stávajícího stavebního zákona vyřešil přijetím nového stavebního zákona, pokud bude obsahovat přechodné ustanovení navržené v jeho § 315 odst. 2. V něm má být stanoveno, že území vymezená podle § 175 zákona č. 183/2006 Sb. Ministerstvem obrany nebo Ministerstvem vnitra v zájmu zajišťování obrany a bezpečnosti státu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za vymezená území podle tohoto zákona do doby jejich nového vymezení postupem podle § 36.

Z formulace „považují se za vymezená území podle tohoto zákona“ vyplývá právní fikce („považují se“), na základě které má být územím vymezeným od 1. 1. 2007 do účinnosti nového stavebního zákona přiznána ex post (od okamžiku účinnosti nového stavebního zákona) forma opatření obecné povahy (která je výslovně předpokládána v § 36 návrhu stavebního zákona), i když v této formě tato území vymezena nebyla. Jde o obdobnou konstrukci, jakou obsahuje § 188 odst. 4 dnešního stavebního zákona, kterým byla ex post zejména závazným částem územních plánů obcí přiznána forma opatření obecné povahy, i když v této formě ve své době vydány nebyly (a ani být nemohly).

Navrhované přechodné ustanovení se vztahuje pouze na území vymezená podle § 175 zákona č. 183/2006 Sb. a nepamatuje na území, která byla vymezena podle § 125 odst. 2 stavebního zákona z r. 1976, případně ještě podle předchozích právních úprav zrekapitulovaných výše, pokud taková území ještě stále existují, aniž by byla „aktualizována“, resp. nově vymezena po 1. 1. 2007. Takovým územím by forma opatření obecné povahy na základě přechodného ustanovení přiznána nebyla.

Poslední slovo v otázce právní povahy vymezení území podle § 175 stavebního zákona a jejich právní existence (nebo neexistence) ale může mít až soud, ať již v řízení o žalobě proti opatření obecné povahy nebo v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu týkajícího se daného území (pokud by se v takovém řízení posuzovala otázka, zda území podle § 175 odst. 1 stavebního zákona *de iure* vůbec existuje). Na tom by nic nezměnilo zřejmě ani přechodné ustanovení stavebního zákona, které by mělo prohlásit daná území za opatření obecné povahy *ex lege*, k čemuž ovšem může dojít až od okamžiku účinnosti tohoto zákona, nikoliv se zpětnou platností. Soudní přezkum v případě žaloby proti opatření obecné povahy i žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je ale orientován do minulosti (podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního vychází soud při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy a podle § 75 odst. 1 tohoto zákona vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu).

Stav katastru nemovitostí a ochrana zemědělského půdního fondu

Václav Pech

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon) uvádí, že katastr nemovitostí je veřejný seznam, obsahující soubor údajů o nemovitostech. Mezi údaje patří jejich soupis, popis, jejich geometrické a polohové určení a zápis práv k těmto nemovitostem. Katastr pak slouží jako zdroj informací o evidovaných nemovitostech mj. i pro rozvoj území a hospodářské účely. Katastr by tak měl poskytovat hodnověrné údaje jak o pozemku jako takovém, tak i údaj, kdo je jeho vlastníkem. K tomu má především napomoci ustanovení § 37 zákona ukládající vlastníkům a jiným oprávněným ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů týkající se jejich nemovitosti, a to do 30 dnů ode dne jejich vzniku, a předložit listinu, která změnu dokládá. Tuto povinnost vlastníci a jiní oprávnění nemají u změn katastru vyplývajících z listin, které jsou příslušné orgány veřejné moci povinny zasílat katastrálnímu úřadu přímo k zápisu do katastru.

Na podkladě čeho se zápis jiných údajů a jejich změn provádí, stanovuje ustanovení § 31 zákona. Jmenovitě § 31 písm. a) zákona uvádí: *ohlášení vlastníka nebo jiného oprávněného, jehož přílohou je rozhodnutí nebo souhlas vydaný příslušným orgánem veřejné moci podle jiného právního předpisu, je-li takové rozhodnutí nebo souhlas vyžadován*. Ustanovení § 31 písm. b) zákona se týká případů, kde vlastník povinnost nemá, neboť se zápis provádí na základě *rozhodnutí, souhlasu nebo oznámení vydaného příslušným orgánem veřejné moci podle jiného právního předpisu, který zároveň stanoví orgánu veřejné moci povinnost zaslat rozhodnutí, souhlas nebo oznámení k zápisu do katastru katastrálnímu úřadu*.

Mezi skutečnosti, které jsou předmětem evidence v katastru je podle ustanovení § 3 odst. 2 zákona i druh pozemku a jeho využití. Tyto údaje mohou sloužit jak pro daňové účely, tak jako informace pro případné zájemce o koupi nemovitosti. Jaká je namnoze praxe? V řadě případů je u nové zástavby stále evidován druh jako orná půda. Ve skutečnosti má stavebnímu povolení předcházet vynětí ze zemědělského půdního fondu s odvodovou povinností.

Jak postupovat u změn druhu pozemku stanoví Pokyny č. 41 z roku 2012, které vydal Český úřad zeměměřický a katastrální. U zemědělských pozemků nebo lesních pozemků se postupuje podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Pokyn stanoví, že změna druhu pozemku se zapíše do katastru nemovitostí na podkladě ohlášení vlastníka, jehož přílohou je prohlášení vlastníka o tom, že změna druhu pozemku již byla v terénu na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu uskutečněna, s úředně ověřeným podpisem. Další požadovanou přílohou je územní rozhodnutí o změně využití území podle ustanovení

§ 80 odst. 2 písm. e) stavebního zákona u změny přesahující výměru 1000 m² nebo územní souhlas podle ustanovení § 96 odst. 2 písm. d) stavebního zákona u změny přesahující výměru 300 m² nejvýše však do výměry 1000 m².

Jak je v praxi tato povinnost vlastníka pozemku vyžadována? Orgány státní moci v podstatě na tuto povinnost rezignují. Katastrální úřady jsou jen evidenční místa a změny druhu pozemku u pozemku pod stavbou, s výjimkou pozemku pod stavbami na zemědělském či lesním pozemku, zapíší při zápisu stavby do katastru nemovitostí. U změn druhu pozemku u zemědělských pozemků na druh pozemku ostatní plocha se vyžaduje souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. U lesních pozemků je postup obdobný.

Pro stavby rodinného domu a stavby pro rodinnou rekreaci je podle zákona č. 334/1992 Sb. předmětem odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu nejen plocha potřebná pro stavbu a související zpevněné plochy, ale i přilehlé plochy sloužící napříště jako zahrada. Podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu se tak stanovují na veškerou plochu zemědělské půdy, dotčené výstavbou. Žadatel o vynětí ze zemědělského půdního fondu je potom povinen za odňatou půdu zaplatit odvod, který se vypočítá podle přílohy k tomuto zákonu.

Přes uvedená ustanovení se velmi často stává, že evidenční stav neodpovídá stavu v terénu. Ve skutečnosti domy stojí, namnoze i kolaudované, a údaj v katastru nemovitostí je pro nezastavěnou část pozemku stále týž. Pozemek je stále veden jako druh pozemku orná půda. Stavebník často ještě dodatečně požaduje povolení ke stavbě studny. Na výpisu z katastru nemovitostí, který dokládá vlastnictví pozemku stavebníka studny, je jako druh pozemku vedena orná půda. Ani zde vodoprávní úřad řízení nepozastaví, aby tak vlastníka donutil k nahlášení změny, a stavební řízení přesto zahájí. Orgány státní správy tedy očividně nespolupracují a rezignují na vymáhání práva po vlastníkově pozemku a namnoze stavebníkovi v jedné osobě. Ona jim to ani žádná zákonná norma přímo neukládá.

Ustanovení § 51 zákona uvádí, že údaje katastru, a to parcelní číslo, geometrické určení nemovitosti, název a geometrické určení katastrálního území, jsou závazné pro právní jednání týkající se nemovitostí vedených v katastru. I když tu taxativně druh pozemku není uveden, je to součástí informace o nemovitosti a jako taková by měla být důvěryhodná. Jak jinak by se dalo spoléhat na navazující informace a soubory dat, které z údajů katastru vycházejí. Vždyť ustanovení § 55 odst. 7 zákona říká, že z údajů katastru se vytváří souhrnné přehledy o půdním fondu, které Český úřad zeměměřický a katastrální zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup.

To vše vypovídá o našem vztahu k zemědělské půdě. Jen za posledních třicet let ubylo nepředstavitelných 500 tis. ha zemědělské půdy a z toho 300 tis. ha orné půdy. Jen za poslední desetiletí ubylo v České republice cca 37 tis. ha zemědělské půdy a cca 76 tis. ha orné půdy. Denně tak přicházíme nenávratně o 10 až 15 ha zemědělské půdy a dvojnásobek orné

půdy! Výstavba nových obytných domů, rodinných domů, obchodních center, komunikací, výrobních hal, skladových hal vzletně nazývaných logistická centra je sice potřebná, ale výstavba na „zelené louce“ by měla být směřována na místa zaniklých továren a ploch devastovaných v minulosti. Současná zemědělská výroba vykazuje vyšší hektarové výnosy, vyšší užitkovost hospodářských zvířat, ale bez zemědělské půdy se neobejde.

Zdánlivě menší úbytek zemědělské půdy oproti orné půdě je zapříčiněn nesmyslnou metodikou. Do zemědělské půdy se celá desetiletí započítává i plocha zahrad. Tedy veškerých zahrad, nejen těch s intenzivním obhospodařováním, ale i zahrad okolo rodinných domů, chalup a chat. To, že takové „zahrady“ jsou namnoze zahradami okrasnými a nikoli zelinářskými, tedy zemědělsky užitkovými, není jistě třeba se zmiňovat. To ví každý, kdo vyrazí do přírody a prochází novými částmi vesnic a měst nebo chatových osad. Taxativní výčet zemědělsky obhospodařovaných pozemků tvořících zemědělský půdní fond uvádí ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb. Zařazení veškerých zahrad bez nějakého podrobnějšího členění do zemědělské půdy nedává smysl. Pokud tím smyslem není obava z toho, že by úbytek zemědělské půdy byl ještě markantnější. Pozemky evidované v katastru nemovitostí v druhu pozemku jako zahrady většinou žádné zemědělské výrobě neslouží. Úbytek zemědělské půdy je tak ve skutečnosti větší, než jak je oficiálně evidovaný a v přehledech uváděný. U zemědělské a orné půdy je úbytek dále větší o výměry pozemků, které sice jsou evidovány jako zemědělské, ale v současné době slouží pro umístění fotovoltaických elektráren. Obdobně to platí pro meze, které jsou také evidovány jako zemědělské pozemky, namnoze dokonce jako orná půda. Přesnější by bylo jejich vedení jako ostatní plochy.

Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb. sice uvádí, že pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěnou a nedostatečně využitou pozemky v zastavěném území, nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení, ale praxe je jiná. Investoři i přes odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a napojení nových inženýrských sítí mají namnoze nižší investiční náklady a zejména nejsou limitováni výměrou nezemědělských pozemků, jejich nevhodnou polohou a zjišťováním namnoze nevyhovujícího stavu inženýrských sítí či jejich úplnou absencí. Na ochranu zemědělského půdního fondu pamatuje i ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb. při územně plánovací činnosti podle stavebního zákona. K úbytkům zemědělského půdního fondu však nezadržitelně dochází přes všechny uvedené zákonné normy. Výkon státní správy v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu není dostatečný.

Neměli bychom se nechat ukolébat procentuálními hodnotami. Za poslední desetiletí je úbytek u zemědělské půdy 0,4 % a u orné půdy 1,2 %. Zato absolutní hodnoty by měly být pro odpovědná místa varováním. Skutečnost, že za posledních 30 let ve výměře zemědělské půdy, ubylo v podstatě celých pět okresů (v průměrné rozloze okresu) a celé tři okresy u orné půdy by mělo být alarmující. Zvláště při uvážení, že ani do budoucna se úbytkům jak zemědělské, tak orné půdy nevyhneme.

Největší úbytek zemědělské půdy je zaznamenán v okolí velkých měst, a to často půdy s nejvyšší bonitou. Již zdaleka není naše republika soběstačná ve výrobě potravin, zejména vepřového masa, kterého musíme již 50 % naší spotřeby dovážet. Kompetentní místa, zejména orgány ochrany zemědělského půdního fondu, by se měla dramatickým úbytkem zemědělské půdy, zejména orné půdy, vážně zabývat a přijmout odpovídající opatření. Místo toho se odvody za vynětí ze zemědělské půdy u rodinných domů snižují. Odpadl totiž koeficient faktoru životního prostředí. Výše odvodů by měla být nastavena tak, aby investory motivovala k využívání pro zástavbu především půdu nezemědělskou, proluky, brownfieldy a když už zemědělskou půdu, tak té nižší bonity. Závažnost situace si uvědomují i naše sousední státy. Výroba potravin bude, vedle dostatku vody (nejen pitné), pro budoucnost strategickou záležitostí.

Nemělo by docházet k tak benevolentnímu posunu hranic intravilánu v rámci změn územních plánů, jako je tomu doposud. Při stanovování zásad územního rozvoje by se nemělo zapomínat na ochranu zemědělského půdního fondu. Územní plán má ze zákona (stavební zákon) zajistit udržitelný rozvoj území, ale s ohledem na životní prostředí. A když už je třeba stavět na zemědělské půdě, měl by být zábor jen v nezbytně nutném rozsahu. Pravidla pro vymezení zastavěného území by měla být ve vazbě na ochranu zemědělského půdního fondu přísnější.

Pokud by měl úbytek zemědělské půdy a orné půdy obzvláště pokračovat stejným tempem i v následujících 30 letech, ubylo by zemědělské a orné půdy tolik, kolik jí má v současné době Jihočeský kraj, který je druhým největším krajem v ČR. Je nejvyšší čas přijmout taková opatření na ochranu zemědělského půdního fondu, aby se rapidní úbytek, když ne zastavil, tak alespoň zpomalil. Ochranu zemědělského půdního fondu je třeba zpřísnit nejen po právní stránce, ale zejména té praktické. Zemědělská půda je pro zemědělskou výrobu základním výrobním prostředkem, který nelze ani vyrobit, ani nahradit. Zemědělská půda totiž zůstane hlavním zdrojem výroby potravin i v budoucnu.

Nepovolené stavění ve stabilizovaném území centra Prahy

Václav Vondrášek

Každá společnost má své hodnoty, které zajišťuje a chrání. V Praze by to ze stavebního a kulturního hlediska mělo být historické centrum, tedy Pražská památková rezervace (PPR) a památkové zóny ji obklopující. Územní plán tuto plochu zpravidla pojmenovává jako stabilizované území. Od ostatních území se liší prostorovou regulací, kde je možné pouze zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury, aniž by zde byla možná rozsáhlá stavební činnost. Proto zde většinou ani není stanoven kód míry využití území. V zásadě by zde mělo jít pouze o dostavby proluk a o méně zásadní změny staveb. V současně platném územním plánu sídelního útvaru však tento pojem není podrobněji vyjádřen. Lze jej vyčíst pouze z metodické přílohy k územnímu plánu – viz změna Z 2832/00. Pokud jde o výšku zástavby, pak je regulována pouze výška hlavní římsy – viz § 27 bod 1) nařízení hl. m. Prahy č. 10/2016, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (dále je PSP).

Prostorovou regulaci zde kromě územního plánu dříve ovlivňoval i prováděcí předpis ke stavebnímu zákonu, který mohlo na základě zmocnění ve stavebním zákoně vydat hl. m. Praha. Šlo o obecné technické požadavky na výstavbu v hl. m. Praze (OTPP). Dříve byl dodržován úzus, že od celostátního předpisu se ten pražský může lišit jen v odůvodněných případech daných specifickým prostředím hlavního města. Viz bývalé OTPP. Výše uvedený úzus posléze nebyl v PSP dodržen. PSP se razantně liší od celostátního předpisu. V mnohém jsou dokonalejší, v něčem způsobují změny, které mají závažné negativní dopady na život ve veřejném prostoru. Základní myšlenkou tohoto předpisu se stalo nebránit výstavbě a v dosahu MHD, což je případ celého území centra, nevyžadovat jako součást stavby řešení dopravy v klidu. Začalo se masivně stavět, nastavovat a přestavovat. Pro tuto chvíli pominu problematickou architekturu změn staveb. Jiná věc je změna ve veřejném prostoru. Téměř každý, kdo se do stabilizovaného centra nově nastěhuje, přijde logicky s autem, které veřejný prostor není schopen pojmout. Mnozí se stále domnívají, že pokud je území dostupné prostřednictvím MHD nebo na kole, tak obyvatelé auta nepotřebují, a tím se vyřeší dopravní zátěž města. Jak to v praxi funguje, si rezidenti mohou zažít na vlastní kůži hlavně v Praze 2. Zřejmě to předpokládá další řešení zcela jiným předpisem v jiné oblasti. Nej hustěji zalidněná část města v přepočtu na jednotku plochy je zahlcována nejen automobily nerezidentů, ale hlavně těch trvale nepřihlášených. To vše

vedle extrémního zatížení průjezdy automobilů, které zde nemají cílový bod jak po magistrále ve směru sever – jih, tak v diagonálním směru východ – západ.

V poslední době se díky stavebnímu zákonu a volnosti PSP jedná o ohromný rozvoj dříve neuskutečnitelných změn staveb a zastavování vnitrobloků ve stabilizovaném území. Toto je doprovázeno nebývalým rozvojem nepovolené stavební činnosti. Stávající územní plán to kromě neuplatňovaného pojmu „stabilizované území“ příliš neřeší. Ostatně PSP byly koncipovány z valné části až pro budoucí Metropolitní plán. Zamítnout jakoukoli žádost stavebníka je pak nad rámec možností stavebního úřadu, dotčených orgánů státní správy i možností samosprávy. Nájmy v domech, zvláště v centru, v posledních několika letech narostly do dříve nebývalé výše. Tím vznikl prostor, aby jednotlivé domy byly uvolňovány od dosavadních nájemců a doslova surově předělávány nástavbami a stavebními úpravami čistě ve prospěch výhradně ekonomických zájmů některých nových vlastníků, často zahraničních.

Rozmáhá se stavění bez povolení, nebo v rozporu s ním. Jde doslova o předem naprogramovaný nelegitimní postup a proces v rozporu s legislativou. To, co by v řádném procesu nebylo povolitelné, se řeší stavěním bez povolení, nebo v rozporu s ním. Jsou prováděny stavební úpravy s odůvodněním, že se nezasahuje do nosných konstrukcí a vzhledu stavby, ale opak je pravdou. V některých případech se použije fiktivní ohlášení. Častý je případ, kdy je sice něco stavebním úřadem povoleno, např. nástavba do dvora, a následně se v celém domě bez povolení či ohlášení vybuduje něco jiného. Kvalitní bytové domy s kvalitními velkými byty jsou přestavovány de facto na ubytovny s následným využitím pro zcela volné jakkoli neomezené Airbnb, bez kolaudace, aniž by tam byl klient trvale hlášen. To má vliv na příjmy města ze státního rozpočtu, které jsou závislé na osobách s trvalým bydlištěm. Jako ubytovnu by to s ohledem na podmínky příslušné funkční plochy v územním plánu nebylo možné povolit. Nedokončené dosud nepovolené jednotlivé byty jsou předem inzerovány na internetu. Na základě prohlášení je zakládáno společenství vlastníků. Nedokončené jednotky jsou prodávány členům společenství. Bez kolaudace jsou zapisovány do katastru nemovitostí. Co okno domu, to garsoniéra či podobný mini byt se zásahy do nosných konstrukcí domů. Pokud to nejde jinak a pokud z hlediska technických parametrů (mj. velikost a výška místnosti) nejsou dodrženy PSP, jsou nově vzniklé jednotky nazvány jako ateliéry. Ateliérového bydlení vzniká ve sledovaných případech v jednom domě i dvouciferné číslo. To je umožněno výkladem pojmu ateliér bez specifikace druhu. Pojem není definován ve stavebních předpisech. Případně následné dodatečné povolení stavby je pak z hlediska stavebních předpisů umožněno právě výkladem dotčeného orgánu územního plánování, že u ateliéru (dle naučného slovníku pracovní umělce či umělecké dílny) jde o povolenou funkci územního plánu, tj. bydlení. Při posuzování orgánem územního plánování se ani nerozlišuje, zda jde o samostatnou místnost jako součást bytu, nebo o jakousi samostatnou ateliérovou jednotku, kterých je většina. Není-li určen druh ateliéru, lze prostor zřejmě užívat jakkoli. Dnes je to většinou Airbnb, příště to může být cokoli jiného. Podle mého soudu jde o jasné obcházení předpisů, protože užívání stavby včetně jeho částí je jednou z podstatných požadavků stavebního zákona.

Jako příklad uvádím změny u čtyř staveb, jak jsou řešeny v poslední době v Praze 2. Protože v běhu je řízení o dodatečném povolení stavby, neuvádím přesnou identifikaci stavby. V první stavbě v PPR – k. ú. Nové Město – původní stav 9 bytů, v dokumentaci (PD) pro dodatečné povolení je pro stejný objem stavby navrženo 25 malých bytů a 33 ateliérů (ubytovacích jednotek). V druhé stavbě byl původní stav 11 bytů, v PD je pro dodatečné povolení navrženo 45 bytů, 18 ateliérů. U třetí stavby v k. ú. Vinohrady v památkové zóně byl původní povolený stav 26 bytů, v PD pro dodatečné povolení je navrženo 41 malých bytů a 17 ateliérů. U čtvrté stavby byl původní povolený stav 12 bytů, v PD pro dodatečné povolení navrženo 42 malých bytů a 4 ateliéry. Ateliéry vždy bez bližší specifikace, odsouhlasené dotčeným orgánem územního plánování.

Stabilizované území hlavního města je památkově chráněné (PPR a zóny). Mohlo by se zdát, že dodatečné povolení stavby nebude možné z titulu zamítavého závazného stanoviska orgánu památkové péče či dalších dotčených orgánů. Opak se stává skutečností. Jde-li o stavbu v rezervaci či zóně, aniž by sama o sobě byla památkově chráněná, podléhá nepovolená stavba povinnosti vydání závazného stanoviska památkářů. Nedodržení povinnosti pouze podléhá sankci. To se týká zvláště takových případů stavebních úprav, kdy se nemá zasáhnout do nosných konstrukcí ani do vzhledu stavby a žádné povolení ani ohlášení není dle stavebního zákona třeba. Přesto jsou prováděny stavební úpravy, kdy se do nosných konstrukcí zasáhne bez zákonem vyžadovaného závazného stanoviska orgánu památkové péče. To, co by z památkového hlediska mohlo být hodnotné (štuková výzdoba, dlažba, zábradlí, kliky apod.), zmizí dříve, než se památkáři o stavbě vůbec dozvědí. Nejde-li přímo o památku, následně nemá dotčený orgán zákonem podloženou sílu docílit nápravy. V památkově chráněných oblastech záleží na vnějším začlenění do okolí a nikoli na interiéru. Jako takový příklad lze uvést dům z PPR, který se stal po vydání Prohlášení Charty 77 zásluhou manželů Jiřího a Dany Němcových (a jejich dětí) centrem opoziční činnosti a jednou z nejproslulejších disidentských adres, ale i centrem undergroundu. Nicméně v domě bydleli i další osobnosti, např. Ivan Martin Jirous, Mejla Hlavsa, Martin Palouš, Markéta Fialková, Jiří Němec, Pavel Kraus. Přesto je na internetu inzerován prodej bytů typu co okno, to garsoniéra nebo ateliér. Zde stavebník sice může být postižen sankcí jak ze stavebního, tak památkového zákona, ale s ohledem na finanční zisky plynoucí z provedené stavby jde o bezvýznamnou záležitost. Dodatečnému povolení nebude nic bránit.

Bylo by záhodno, aby státní správa vynucovala dodržování zákonnosti. K tomu by měla přispívat i samospráva. Bohužel stávající stav právních předpisů tomu příliš nenaohrává. Pro stavebníky je často snazší, rychlejší i levnější dosáhnout svého cíle popsáním způsobem, než cestou práva. Veřejnost z tohoto stavu viní samosprávu, byť jde o správu státní. Stavebníkům je úplně ukradené, že jde o centrum města zapsané do seznamu UNESCO. Naopak, je to pro ně lákadlem pro nepovolené stavění a následné zisky na úkor ostatních obyvatel.

Ačkoli samospráva obcí také hájí veřejný zájem, viz zákon o obcích a zákon o hl. m. Praze, má v procesech podle stavebního zákona (SZ) pouze postavení účastníků územního řízení (§ 65 SZ) a v řízení o dodatečném povolení stavby jen tam, kde by se věc při legálním

postupu řešila v řízení územním. Ve stavebním řízení (§ 109 SZ) pouze z titulu dotčených vlastnických práv. V Praze je to komplikovanější o to, že městským částem nejsou uliční prostory statutem města svěřeny do správy.

Samospráva může mít za to, že výhrady vznesené vůči záměru stavebníka z její strany jsou důvodné, i když stavebník žádost doložil vyjádřeními dotčených orgánů, které jeho záměr akceptují. Dotčené orgány, včetně orgánu územního plánování, svá stanoviska vyslovují s ohledem na jimi chráněné veřejné zájmy, které zcela jistě nemusejí být totožné se zájmy samosprávy. Vyjádření dotčených orgánů nemohou vzhledem k odlišnosti chráněných zájmů automaticky sama o sobě odnímat důvodnost námítkám vzneseným samosprávou z hlediska veřejných zájmů, jejichž ochrana jí náleží. Stavební úřad by měl nepochybně přihlédnout i k odůvodněným veřejným zájmům chráněných samosprávou. Stavební zákon s odlišností chráněných zájmů počítá a akceptuje ji již tím, že obci je přiznáno postavení účastníka řízení, z čehož je zřejmé, že se nepředpokládá, že její zájmy budou v řízeních v plné šíři hájeny prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů. Správní orgán však většinou požaduje doložení námitek přímo ve vztahu k předmětu řízení (tj. ve vztahu jen a pouze ke konkrétnímu záměru). V podstatě námítka samosprávy k hájení obecných veřejných zájmů z úvah v rámci řízení vedeného stavebním úřadem bez bližšího posouzení vylučuje, protože důkaz jen ve vztahu k předmětu řízení možný není. Viz např. doprava v klidu nebo hospodaření s odpady z pohledu celé obce (městské části).

Všimněme si, jaké jsou postupy stavebníků zprvu nepovolených a posléze dodatečně povolených staveb. Centrum Prahy je pro cizince velkým lákadlem. Za investory u zmíněných problémových staveb často stojí cizí kapitál. Dokonce jde o renomované bankovní ústavy či jejich dceřiné společnosti. Stavební úřad ať již na základě své úřední povinnosti, nebo na upozornění další osoby, někdy i místní samosprávy, evidentně zjistí nepovolenou stavební činnost. Pak je ve veřejném zájmu oprávněn podle § 132 odst. 2 SZ provádět kontrolní prohlídky stavby. Podle § 171 a násl. může dokonce kontrolní prohlídku nařídit. Je ale oprávněn vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb jen s vědomím jejich vlastníků. To se ukázalo v řadě případů jako závažný problém. Bývá pravidlem, že v den konání kontrolní prohlídky, která musí být oznámena 15 dnů předem, se stavebník na poslední chvíli omluví. Takto se to opakuje několikrát, dokud nepovolené stavění není dokončeno. Stojí za úvahu si vzít příklad z jiných oborů, kdy např. pracovníci České obchodní inspekce mají možnost ve speciálních případech za přítomnosti mj. policie vstupovat do cizích objektů na tržištích bez přítomnosti a povolení provozovatele. Zkuste vydat výzvu k zastavení stavby, když je odkrytá střecha, případně nařizujte její provizorní zakrytí. Zkuste zakázat užívat nepovolenou stavbu (byt, ateliér...) vlastníkově, který jej koupil od investora, který neměl ke stavění povolení. Soudy se stavebníkem se pak potáhnou několik let. Úřad sám může ukládat stavebníkovi donucovací pokuty rozhodnutím, ty však podle § 129 odst. 1 správního řádu nesmí v celkovém úhrnu přesáhnout hranici 100 tis. Kč, což je pro daný případ doslova směšné. Ani pořádková pokuta 50 tis. Kč za ztížení postupu v řízení mnoho nezmuže.

Má-li se nepovolená stavba zastavit, musí se prokazatelně zjistit stav věci. Dříve zahájené řízení o povolení stavby, která je následně prováděna bez povolení, je třeba nejprve ukončit a teprve následně zahájit řízení o odstranění stavby. I to stojí čas. V jeho rámci je podána žádost o dodatečné povolení. Pak jde o výzvy úřadu k doplnění podání atd. Pokud by se snad podařilo docílit odstranění stavby, u změn staveb je to o to komplikovanější, že je třeba nařizovat uvedení stavby do řádného stavu. K tomu je také třeba připočíst správní proces k nařízení pořízení příslušné dokumentace, resp. její pořízení za stavebníka. Včetně podání odvolání, náprav drobných procesních pochybení prvoinstančního orgánu a obav odvolacího orgánu z přezkoumání rozhodnutí správním soudem se celý proces protáhne na léta. Mezitím je nepovolená stavba či stavební úprava užívána a státní správa je jak popsaným stavebníkům, tak veřejnosti pro smích. Náprava protiprávního postupu stavebníků je bohužel ze strany stavebního úřadu tak špatně vymahatelná, že se to stavebníkovi vyplatí podstoupit. Mnozí využijí každou myslitelnou příležitost, jak úřadu i samosprávě její činnost přinejmenším ztížit. Výjimkou není ani hrozba soudních procesů za ekonomickou újmu pro zdržení stavby. Podávají se námitky podjatosti celou strukturou úřadu počínaje pověřenou osobou, přes vedoucího oddělení, vedoucího odboru, tajemníka, starosty a všech jejich zástupců. To se pak opakuje u nadřízeného orgánu. Byť se podjatost neprokáže, celá záležitost se zkomplikuje a zdrží a to přinejmenším do doby dokončení nepovolené stavby. Výjimkou nejsou ani náznakové výhrůžky adresované úředníkům i zastupitelům.

Ze shora popsaného je zřejmé, že ochrana centra hlavního města je nedokonalá. Bylo by vhodné zapřemýšlet nad definicí některých pojmů stavebního zákona a zajistit, aby stabilizované území zapsané v seznamu UNESCO včetně jeho nejbližšího okolí bylo opravdu stabilizované, chráněné a aby nedošlo k jeho nenávratné destabilizaci.

Návrh nového stavebního zákona již část popsaných problémů řeší lépe, a to jak v případě vstupu pověřeného zaměstnance stavebního úřadu do objektů, tak v povinnosti odvolacího orgánu rozhodnout finálně bez vrácení případu k novému projednání. U dodatečného povolování staveb by měl stavebník prokázat, že stavěl v dobré víře.

Ochrana veřejných zájmů v území ve světle kauzy Šantovka Tower

David Polášek

Žalobní legitimace VOP

Právní institut zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu se v soudním řádu správním¹⁾ objevuje již od počátku jeho účinnosti. Původně však touto pravomocí disponoval výslovně pouze nejvyšší státní zástupce, přičemž zákon dále počítal s tím, že tato pravomoc může být zvláštním zákonem či mezinárodní smlouvou svěřena případným dalším subjektům. Zákonodárce poté s účinností od 1. 1. 2012 svěřil pravomoc k podání žaloby ve veřejném zájmu dalšímu konkrétnímu subjektu, jímž je veřejný ochránce práv. Novela SŘS č. 303/2011 Sb.²⁾ zakotvila novou pravomoc veřejného ochránce práv do ustanovení § 66 odst. 3, které dodnes zní: „Žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.“ Z formulace citovaného ustanovení jasně plyne slabší postavení veřejného ochránce práv oproti nejvyššímu státnímu zástupci, kterému pro naplnění aktivní legitimace postačuje závažný veřejný zájem pouze shledat, zatímco veřejný ochránce práv musí existenci takového zájmu přímo prokázat.

Přísně formulované podmínky aktivní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu nutně vedly k tomu, že ochránce přistupuje k této pravomoci velmi obezřetně. O přístupu ochránce svědčí dosavadní statistika podaných žalob, která se prozatím zastavila na čísle tři. Ze zmíněných tří žalob však k pravomocnému rozsudku prozatím dospěla pouze jediná.³⁾ Podněty směřující k podání žaloby ve veřejném zájmu ovšem veřejný ochránce práv vyřizuje relativně pravidelně. Jedním z podatelů těchto podnětů byl také spolek s názvem Za krásnou Olomouc, který se na tehdejší veřejnou ochránkyni práv obrátil s podnětem na podání žaloby proti plánovanému záměru výškové stavby Šantovka Tower. Aktivita tohoto spolku nakonec vedla k podání v pořadí třetí žaloby veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu, kterou bývalá ombudsmanka Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. podala dne 11. 2. 2020. Tento článek blíže pojednává právě o této žalobě, která primárně směřuje k ochraně Městské památkové rezervace Olomouc, ale chrání také další dotčené veřejné zájmy. Žaloba je podána u Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc, který ji doposud neprojednal.

1) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).

2) Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

3) Jednalo se o žalobu v kauze fotovoltaické elektrárny v obci Moldava. Bližší info je k dispozici v této tiskové zprávě VOP: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/fotovoltaiicka-elekt-rarna-v-moldave-definitivne-nezakonna/>.

Záměr Šantovka Tower

Developerský projekt s názvem Šantovka Tower je součástí zčásti plánovaného a zčásti již dokončeného souboru staveb, který má tvořit celou novou městskou čtvrť. V prostoru po bývalém závodu Milo Olomouc má kromě již existující nákupní galerie a související dopravní infrastruktury vzniknout také obytná zóna a administrativní komplex. Obytná výšková budova Šantovka Tower představuje dominantu celého developerského záměru. Historie celého projektu sahá až do první dekády nového milénia, kdy závod Milo ukončil svůj provoz a investoři začali na místě brownfieldu plánovat nový projekt.

Zatímco některé části projektu dospěly ke své realizaci poměrně hladce (zejména obchodní dům s názvem Galerie Šantovka), výšková budova Šantovka Tower začala poměrně záhy narážet na odpor části veřejnosti a také překážku v podobě tehdy platného územního plánu. Územní plán statutárního města Olomouce totiž před rokem 2015 obsahoval pro území, v němž investor záměr Šantovka Tower plánoval, výškový regulativ, který nepřipouštěl umístění stavby vyšší než 23 metrů. Předmětný regulativ se však investorovi podařilo odstranit návrhem na zrušení části opatření obecné povahy, s nímž dne 25. 2. 2015⁴⁾ uspěl u příslušného krajského soudu, jehož rozsudek dne 25. 9. 2015⁵⁾ potvrdil i Nejvyšší správní soud. Po zrušení předmětného výškového regulativu by se dalo očekávat, že vedení města Olomouce přikročí k vyhodnocení situace a následně nápravě deregulace části území, způsobené zrušením části územního plánu.

K tomu však nikdy nedošlo, neboť město v té době již bylo vázáno smlouvou o vzájemné spolupráci ze dne 6. 10. 2010. Tato smlouva se netýká pouze budovy Šantovka Tower, neboť jejím hlavním cílem byla ochrana celého investičního projektu v oblasti po bývalém areálu Milo Olomouc. Smlouva o spolupráci zavazuje vedení města k celé řadě povinností, mezi něž patří například povinnost neučinit žádný krok, který by nepříznivě ovlivnil právní či faktickou možnost developera realizovat a provozovat projekt, nebo také povinnost chránit developera před vznikem škody z důvodu nebo v souvislosti s porušením jakéhokoliv závazku města.

Předmětná smlouva se v průběhu 10 let, které uplynuly od jejího uzavření, stala několikrát předmětem dohad a spekulací mezi představiteli města Olomouce, kteří si v této záležitosti nechali zpracovat i několik právních posudků, jež jim měli vyjasnit zejména povinnosti města ve vztahu k dílčí části developerského projektu, jímž je budova Šantovka Tower. Riziko vzniku povinnosti k náhradě škody pro případ zmaření záměru Šantovka Tower však bylo natolik reálné, že se město Olomouc rozhodlo neklást záměru do cesty žádné velké překážky (například v podobě stavební uzávěry nebo alespoň účinné právní obrany v územním řízení). Svůj podíl na přístupu vedení města měl nepochybně také dopis investora ve věci záměru Šantovka Tower ze dne 13. 9. 2018, v němž investor

4) Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 25. 2. 2015, č. j. 79 A 6/2014-193.

5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015-120.

primátorovi, jeho prvnímu náměstkovi, tajemníkovi magistrátu a vedoucímu odboru investic důrazně připomněl obsah smlouvy o spolupráci z roku 2010 a závazky, které z ní pro město plynou.

Město Olomouc následně nebylo příliš aktivní ani v samotném územním řízení o umístění záměru pod souhrnným názvem „Šantovka Tower“, které stavebník zahájil žádostí z konce roku 2017. Dle projektové dokumentace sestává bytový dům Šantovka Tower ze 4 podzemních a 21 nadzemních podlaží, což vytváří budovu o výšce až 74,5 metru. Investor měl sice nejprve značné problémy při získávání závazného stanoviska orgánu památkové péče, které v minulosti opakovaně rušil nadřízený Krajský úřad Olomouckého kraje, ale po novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb.⁶⁾ již nebylo možné, aby nadřízený krajský úřad přezkoumával stanovisko samostatně.⁷⁾ Proti samotnému územnímu rozhodnutí o umístění Šantovky Tower ze dne 10. 6. 2019⁸⁾ se následně nikdo neodvolal a rozhodnutí tak nabylo právní moci. Spolek Za krásnou Olomouc, který proti stavbě Šantovka Tower po několik let brojil, se pokusil podrobit pravomocné územní rozhodnutí přezkumu u nadřízeného krajského úřadu. Krajský úřad však podnět spolku odložil sdělením ze dne 8. 7. 2019⁹⁾, v němž uvedl, že všechny námítky spolku směřují do obsahu závazného stanoviska z hlediska státní památkové péče, které však nelze přezkoumávat mimo odvolací řízení, a proto přezkumné řízení v této věci nelze zahájit. Obdobně krajský úřad naložil i s pozdějším podnětem zástupců městské politické opozice, kteří rovněž požadovali zahájení přezkumného řízení.

Žaloba VOP

Nemožnost podrobit územní rozhodnutí o umístění stavby Šantovka Tower účinnému přezkumu vedla spolek Za krásnou Olomouc k tomu, že upnul své naděje k tehdejší veřejné ochránkyni práv, která společně s nejvyšším státním zástupcem představovala jedinou možnost, jak se v nastalé situaci pokusit o zrušení rozhodnutí, které spolek považoval za nezákonné. Veřejná ochránkyně práv tehdy vyhodnotila obsah podnětu spolku na podání žaloby ze dne 3. 9. 2019 a taktéž veškeré dřívější podklady, které spolek veřejnému ochránci práv v minulosti adresoval. Po zvážení všech okolností případu se ochránkyně rozhodla žalobu ve veřejném zájmu podat. K samotnému podání žaloby příslušnému soudu poté došlo dne 11. 2. 2020.¹⁰⁾

6) Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

7) Novela v ustanovení § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zavedla, že závazné stanovisko vydané pro účely řízení podle stavebního zákona lze přezkoumat pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo stanoviskem podmíněno.

8) Rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru stavebního, oddělení územně správního ze dne 10. 6. 2019, č. j. SMOL/136502/2019/OS/US/Hla.

9) Sdělení Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru sportu, kultury a památkové péče, oddělení památkové péče, ze dne 8. 7. 2019, č. j. KUOK 68261/2019.

10) Žaloba je u veřejného ochránce práv vedena ve spise označeném sp. zn. 5/2020/SZD/MH a má č. j. KVOP-6664/2020.

Obsah žaloby je tvořen především čtyřmi nosnými žalobními body, které odpovídají čtyřem veřejným zájmům, které měly být postupem žalovaného (Magistrát města Olomouce) v případě Šantovka Tower dotčeny. Intenzita porušení či ohrožení těchto veřejných zájmů a jejich kumulace poté vedla žalobce k závěru, že před soudem ustojí důkazní břemeno prokázání závažného veřejného zájmu na podání žaloby. Dotčené zájmy chráněné žalobou jsou konkrétně tyto:

- veřejný zájem na ochraně městské památkové rezervace,
- veřejný zájem na ochraně hodnot území, v němž má být záměr realizován,
- veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny,
- zastřešující veřejný zájem na nestranném rozhodování orgánu státní správy.

Pro účely tohoto článku bych jako první ze zmíněných veřejných zájmů vyzdvihl zájem na nestranném rozhodování státní správy, tj. na absenci jakékoli formy podjatosti v rámci správního řízení. Tento zájem je sice v žalobě systematicky zařazen až jako poslední, ale v rámci celé kauzy má přímo kruciólní význam, neboť právě přítomnost systémové podjatosti měla potenciál ovlivnit rozhodující správní orgán natolik, aby dostatečně neochránil žádný ze zbylých veřejných zájmů. Osobně jsem dokonce přesvědčen o tom, že kauza Šantovka Tower se po zásahu soudu může stát jednou z „učebnicových“ kauz systémové podjatosti, neboť jde o značně medializovaný a kontroverzní zájem, u něhož existuje významný zájem územního samosprávného celku (města Olomouc) na jeho realizaci. Zájem města na výsledku řízení však dle mého soudu nebyl primárně motivován politickými důvody, ale důvody ekonomickými.

Nad městem totiž od roku 2010 visí hrozba značných finančních kompenzací za případné zmaření části developerského projektu čtvrti Šantovka. Ve světle klíčového judikátu Nejvyššího správního soudu¹¹⁾, který stanoví kritéria pro posuzování rizik výskytu systémové podjatosti, by patrně již výše jmenované okolnosti (medializovaný kontroverzní záměr, existence smlouvy o spolupráci samosprávy s investorem a významný ekonomický zájem města na výsledku řízení) postačovaly k tomu, aby soud v případě shledal kritickou míru rizika systémové podjatosti. K tomu je však třeba ještě připočíst dopis ze dne 13. 9. 2018, kterým developer nejvyšším představitelům samosprávy, ale také například tajemníkovi magistrátu, který je v pracovněprávním vztahu nadřízeným úředníkům stavebního úřadu, důrazně připomněl závazky města plynoucí ze smlouvy o spolupráci. Tato skutečnost nepochybně ještě navýšila riziko výskytu systémové podjatosti, stejně jako některá mediální vyjádření představitelů samosprávy města, kteří projekt Šantovka Tower opakovaně podpořili.

11) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

Nejdůležitějším veřejným zájmem z pohledu hmotněprávní ochrany, který měl být postupem stavebního úřadu v kauze Šantovka Tower narušen, je zájem na ochraně Městské památkové rezervace Olomouc. Navrhovaná stavba se totiž má nacházet na území ochranného pásma této památkové rezervace, jehož smyslem je ochrana vnějšího obrazu památkové rezervace, zajištění urbanistické a architektonické kvality jejího bezprostředního okolí nebo také uchování pohledových vztahů chráněného území k širšímu okolí.¹²⁾ Vzhledem k existenci ochranného pásma památkové rezervace bylo v případě umístění stavby Šantovka Tower nejprve třeba, aby záměr získal kladné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, jímž byl Odbor památkové péče olomouckého magistrátu. Šantovka Tower potřebné stanovisko nakonec skutečně získala, ale v této souvislosti je třeba zdůraznit, že šlo až o čtvrté závazné stanovisko¹³⁾ v pořadí, které ve věci orgán památkové péče vydal.

Dvě z předchozích závazných stanovisek zrušil nadřízený krajský úřad v přezkumném řízení. U třetího v pořadí krajský úřad rovněž zahájil přezkumné řízení, ale věc se „zasekla“ na předběžné otázce, zda se vůbec záměr skutečně nachází na pozemcích ochranného pásma památkové rezervace.¹⁴⁾ Developer nakonec patrně uvítal změnu právní úpravy ve stavebním zákoně, která stanovila, že závazná stanoviska nelze přezkoumávat mimo odvolací řízení. V územním řízení o umístění záměru Šantovka Tower totiž neexistoval žádný nezávislý subjekt, který by podal odvolání, čímž došlo k vyloučení jakékoliv možnosti přezkumu závazného stanoviska orgánu památkové péče na úrovni správních orgánů. Veřejný ochránce práv měl ovšem k obsahu závazného stanoviska orgánu památkové péče značné výhrady, které se následně promítly do žaloby ve veřejném zájmu.

Žalobní námitky ochránce směřovaly zejména na porušení zásady legitimního očekávání ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu¹⁵⁾, neboť orgán památkové péče v případě záměru Šantovka Tower zcela vybočil ze své předchozí ustálené praxe, aniž by tento exces přesvědčivě zdůvodnil. Orgán památkové péče totiž v minulosti nevydával kladné závazné stanovisko ani k záměrům, které byly o mnoho nižší¹⁶⁾ než 23 metrů,

12) Viz ustanovení § 17 zákona č. 20/1987 Sb, o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

13) V době mezi vydáním prvního a druhého stanoviska orgánu památkové péče došlo k určitému posunu záměru na jiné pozemky. Parametry a podoba záměru ovšem de facto zůstaly v původní podobě.

14) Tato spekulace nakonec vyústila v samostatné správní řízení, v němž se investor snaží zpochybnit samotnou existenci ochranného pásma památkové rezervace. Správní orgány v této věci nedaly investorovi za pravdu a potvrdily existenci ochranného pásma. Investor se proto následně (v srpnu 2020) obrátil na soud. Rozhodnutí soudu v této věci bude klíčové i pro případný úspěch žaloby veřejného ochránce práv, neboť i ve vztahu k řízení o žalobě podané ochráncem jde ne-pochybně o předběžnou otázku.

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

16) Žaloba příkladmo uvádí záměr studia Ječmen v blízkosti železniční zastávka Olomouc-město, který měl vzniknout rekonstrukcí drážního domku. Příslušný odbor magistrátu však k budově o plánované výšce 9,5 metru vydal negativní závazné stanovisko, které zdůvodnil výrazným ovlivněním celkového obrazu a charakteru MPR Olomouc.

požadovaných původním výškovým regulativem ze zrušené části územního plánu. Další námitky poté směřovaly na rozpor závazného stanoviska s různými odbornými podklady, které zpracovaly odborné orgány, instituce a osoby, které ve shodě posoudily uvedený záměr z hlediska státní památkové péče jako nepřijatelný či nevhodný (a doporučily jeho odsunutí do vzdálenější polohy od historického centra Olomouce). V neposlední řadě považují za významné zmínit také nezohlednění některých vizuálních (pohledových) studií, z nichž vyplývala jasná vizuální kolize záměru Šantovka Tower s hlavními dominantami Městské památkové rezervace Olomouc, a to jak v případě blízkých, tak i dálkových pohledů.

Dalším veřejným zájmem, který se snaží veřejný ochránce práv podanou žalobou ochránit, je zájem na ochraně urbanistických hodnot území, v němž má být výšková budova Šantovka Tower realizována. Hlavní žalobní námitka ochránce v této části žaloby vychází především z podmínek aktuálního Územního plánu statutárního města Olomouce, který pro plochu, do níž má být záměr umístěn (.03/056P), stanoví požadavek na blokový typ struktury zástavby. Výšková stavba obytného domu Šantovka Tower se však vymyká ustálené zástavbě v dané lokalitě, což nutně vede k tomu, že nemůže dotvářet blokovou strukturu okolní zástavby. Záměr této výškové budovy lze naopak označit za příklad ambiciózního architektonického projektu solitérní stavby, která nebere ohled na okolní zástavbu. Šantovka Tower proto již ze své povahy nemůže navazovat na stávající zástavbu a tím ani vyhovět požadavkům územního plánu. Ochránce v žalobě také zdůraznil, že soulad záměru Šantovka Tower s územním plánem neshledal ani Odbor koncepce a rozvoje Magistrátu města Olomouce. Stavební úřad se s vyjádřením tohoto odboru ze dne 26. 10. 2018¹⁷⁾ dostatečným způsobem nevypořádal, čímž podle ochránce způsobil další z četných vad v předmětném územním řízení.

Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, respektive v obecném pojetí na příznivém životním prostředí, zařazují systematicky jako poslední. Není tomu tak ovšem z důvodu toho, že by byl v kauze Šantovka Tower méně důležitý, ale spíše proto, že k němu v žalobě není uvedeno velké množství námitek. Důvodem je prostá skutečnost, že úřady ochrany přírody a krajiny v předmětném řízení úplně opomněly, což nutně vede k tomu, že jim lze v žalobě vytknout jen a pouze toto opomenutí, či přímo ignoraci. Místně příslušný orgán ochrany přírody a krajiny, jímž je Odbor životního prostředí olomouckého magistrátu, totiž vyšel z ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁸⁾, podle něhož se v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody, neposuzuje případný zásah do krajinného rázu.

17) Viz nedostatečné zdůvodnění na str. 19 územního rozhodnutí ze dne 10. 6. 2019. Stavební úřad uvedl pouze toto: „(vyjádření odboru koncepce a rozvoje) neobsahuje bližší a konkrétní odůvodnění nesouladu s urbanistickou koncepcí a koncepcí rozvoje území a je spíše postaveno na formulaci obecných tezí opsaných z územního plánu“.

18) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Konkrétní žalobní námitka veřejného ochránce práv se mimo jiné opírá o judikát Nejvyššího správního soudu¹⁹⁾, v němž soud zdůraznil, že k aplikaci výluky obsažené v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny může dojít pouze při splnění všech předpokladů, tj. včetně požadavku na plošné a prostorové uspořádání v územním či regulačním plánu a podmínky dohody ochrany krajinného rázu s orgánem ochrany přírody. V případě záměru Šantovka Tower ovšem předpoklady ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny nemohly být naplněny, neboť po zrušení části územního plánu, v němž byla obsažena výšková regulace pro dotčené území, nedošlo k přijetí nové regulace, která by byla dohodnuta s orgánem ochrany přírody. Výlukou z posouzení zásahu do krajinného rázu proto nešlo aplikovat, a před vydáním územního rozhodnutí ve věci záměru Šantovka Tower musel investor zcela jistě získat kladné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, což se nestalo. Tento postup vedl k tomu, že ochrana krajinného rázu, který se dle ustálené judikatury²⁰⁾ neváže pouze k nezastavěnému území, nebyla zajištěna, čímž došlo k zásahu do veřejného zájmu na ochraně příznivého životního prostředí.

Závěr

Účel tohoto článku spočívá v seznámení čtenáře s poslední žalobou ve veřejném zájmu, kterou veřejný ochránce práv v nedávné minulosti podal. Soud již dne 12. 3. 2020²¹⁾ přiznal této žalobě odkladný účinek, což pro investora znamená, že v současné době nemůže získat stavební povolení, které by bylo posledním krokem před samotnou realizací stavby. Kauza se poté ještě zkomplikovala tím, že investor podal žalobu ve věci určení existence samotného ochranného pásma Městské památkové rezervace Olomouc²²⁾, a dále je též třeba zohlednit také probíhající pandemii koronaviru Covid-19, která zpomaluje či omezuje téměř všechny oblasti běžného života a tudíž i rozhodování soudů.

19) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57.

20) Viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, nebo ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 2/2016-56.

21) Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 12. 3. 2020, č. j. 65 A 18/2020-73.

22) Domnívám se, že deklaratorní rozhodnutí o existenci ochranného pásma MPR Olomouc představuje pro žalobu veřejného ochránce práv tzv. předběžnou otázku, neboť jeden z důležitých žalobních bodů žaloby ve veřejném zájmu vychází právě z existence tohoto ochranného pásma. Soud proto bude muset nejprve rozhodnout o žalobě investora.

Tak nám ten „zdravý rozum“ přece jen úplně nevymizel aneb Jak to dopadlo s jedním (ne)obyčejným plotem

Pavel Půček

Když autor tohoto článku publikoval v dubnovém čísle Bulletinu stavebního práva č. 1/2020 své úvahy nad absurdností některých kauz, ani ve snu ho nenapadlo, že by mohl být někdo obdařen natolik obdivuhodnou mírou odvážnosti a zejména vytrvalosti, jakou prokázala vlastnice jedné stavby. O to více je celá věc překvapivá, že předmětem popísaného příběhu je úplně „obyčejný“ plot, resp. pouze jeho několik desítek centimetrů přesahujících úřadem povolenou výšku. Pojďme se proto k tomuto skutečnému životnímu příběhu, který se dostal až k Ústavnímu soudu, ještě na chvíli vrátit.

Již na úvod lze prozradit, že příběh skončil se šťastným koncem pro vlastníci plotu. Je však možné si představit prožité smíšené pocity, tedy na straně jedné euforii z výhry a na té druhé vzpomínky na hořkost a beznaděj, se kterými se musela vlastnice plotu potýkat, když jí na její strastiplné a dlouhé cestě přinesl uspokojivé řešení až nález Ústavního soudu z května roku 2020.

Ke skutkovým okolnostem samotné kauzy, kdy se správní orgány i správní soudy několik let zabývaly předmětným plotem, autor odkazuje na svůj původní článek v Bulletinu stavebního práva č. 1/2020, publikovaný pod názvem *To už nás „zdravý selský rozum“ úplně opustil, nebo jest právní úprava opravdu natolik neuchopitelná?* Rovněž pak lze odkázat na v článku uvedenou právní argumentaci, kde se autor pokusil popsat, jak absurdních závěrů lze ve veřejném stavebním právu někdy dosáhnout.

Jak bylo již naznačeno, kauza neskončila autorem kriticky hodnoceným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 As 409/2018-64,¹⁾ který se dotýkal i problematiky novelizací stavebního zákona²⁾ a jejich přechodných ustanovení. Vlastnice plotu se totiž obrátila s ústavní stížností na Ústavní soud. Byla přesvědčena, že rozsudky správních soudů došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces, soudní ochranu a ochranu vlastnictví. V uplatněné stížnosti poukazovala na zcela formalistický výklad práva ze strany soudů a správních orgánů. Jejich výklad právních norem přitom považovala za zcela odtržený od reality. Řízení o odstranění několika centimetrů výšky plotu, které s ní bylo řadu let vedeno, nemělo dle ní reálný dopad do každodenního života, nechránilo veřejný zájem, ani oprávněný zájem sousedů a dalších účastníků stavebního řízení. Za klíčovou námitku pak vlastnice plotu považovala v uplatněné ústavní stížnosti

1) Dostupný na adrese www.nssoud.cz.

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

argument, že s účinností novelizačního zákona č. 225/2017 Sb.³⁾ bylo oplocení, jaké je předmětem tohoto případu, zařazeno do tzv. *volného režimu*. Poukazovala tedy i na právně složité otázky, spojené s působením nové právní úpravy v čase (tzv. intertemporální účinky právních norem).

Ústavní soud svým nálezem, vyhlášeným dne 12. května 2020 pod sp. zn. I. ÚS 1956/19, uplatněné ústavní stížnosti vyhověl a rozhodnutí správních soudů i správních orgánů zrušil. V nálezu konstatoval, že **bylo porušeno ústavně zaručené právo vlastnice plotu vlastnit majetek** podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.⁴⁾ Pojďme se nyní detailně podívat na argumentaci a některé úvahy Ústavního soudu, které jistě stojí za pozornost.

Osobu znalou veřejného stavebního práva, neřkuli i se zkušeností na pozici stavebního úřadu, jistě potěší či zaujme, že instituce, jakou je Ústavní soud, projeví hned v první větě vlastního posouzení případu až obdivuhodnou znalost skutečného stavu věci „na poli“ veřejného stavebního práva. V úvodu nálezu soud totiž uvedl, že *„před Ústavní soud se v nyní projednávaném případě dostala kauza s bohatou procesní historií. ... Ústavnímu soudu však neuniklo, že se ve své podstatě jedná o sousedský spor přenesený do roviny veřejného práva.“* Ponechme tuto jistě trefnou poznámku bez dalšího komentáře, který ostatně ani není třeba.

Ústavní soud dále ve svém nálezu popsal, že *„ve věci oplocení byla vydána celá řada správních rozhodnutí, což vyústilo v osm let trvající spor vedený nejprve o nezákonnosti stavby jako celku, posléze o nezákonnosti její části přesahující územním rozhodnutím stanovenou výši 150 cm. Vleklost správního řízení byla zapříčiněna tím, že správní orgány nebyly schopny postavit na jisto skutkovou otázku výše plotu a problematickou se stalo konkrétní stanovení osy měření nebo výše plotu s ohledem na různý terén podél oplocení apod.“* I Ústavní soud však, stejně jako autor ve svém původním článku (viz Bulletin stavebního práva č. 1/2020), vzal za prokázanou skutečnost, že výška oplocení překračovala stanovených 150 cm.

Zajímavou, avšak ne neznámou skutečností, která stojí z pohledu správní praxe za připomenutím, je otázka spojená s námitkou vlastnice plotu stran **„okamžiku zahájení řízení o nařízení odstranění stavby“**. Ten vlastnice spojovala až s okamžikem vydání oznámení o „novém“ projednání nařízení odstranění stavby poté, co příslušný krajský soud předchozí rozhodnutí správního orgánu ve věci zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Ústavní soud k této námitce v nálezu zdůraznil, že žádné „nové řízení“ oznámením o novém projednání věci zahájeno samozřejmě nebylo. Konkrétně pak dodal, že *„v případech, kdy správní soud zruší napadené správní rozhodnutí a věc vrátí správnímu orgánu*

3) Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

4) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

k dalšímu řízení, vrací se případ zpět do okamžiku před vydáním zrušeného správního rozhodnutí, tj. do fáze již zahájeného (a tedy nikdy neskončeného) správního řízení.“ K danému ocitoval i rozsudek Nejvyššího správního soudu⁵⁾ a zejména pro správní praxi shrnul z procesního hlediska důležitou informaci, že „v případech zrušení pravomocných rozhodnutí soudem a jejich vrácení odvolacímu orgánu správní orgán nezahajuje žádné nové řízení (nevydává nové oznámení o zahájení řízení), nepřiděluje případu novou spisovou značku, ani nevydává rozhodnutí o pokračování v řízení ... Postup správních orgánů je v takovém případě třeba považovat za jedno pokračující správní řízení, jehož předmět se nijak nezmění.“ K posledně zmiňované skutečnosti pak lze v obecné rovině doplnit, že předmět v pokračujícím správním řízení zůstává nedotčen, pokud ovšem sám správní orgán zákonem předpokládaným postupem takto vymezený předmět řízení nezmění, resp. jej ve vztahu k řízení o odstranění stavby v režimu § 129 stavebního zákona nerozšíří v rámci dalšího projednávání a prověřování skutečného stavu věci. K zúžení předmětu v těchto *ex offo* vedených řízeních přikročit stavební úřad fakticky nemůže, neboť při zjištění skutkového stavu, kdy bude bez důvodných pochybností prokázáno, že stavba vymezená v původním předmětu řízení veřejnoprávní povolení má, popř. nelze prokázat její „nepovolenost“, nebo jde o případy, kdy stavba dle platné právní úpravy v době její realizace povolení vůbec nevyžadovala, musí dle (více méně ustálené) judikatury správních soudů dojít k meritornímu rozhodnutí o nenařízení odstranění takové stavby.⁶⁾

Vraťme se však zpět k popisované kauze. Ústavní soud na základě výše uvedeného vycházel z toho, že správní řízení o nařízení odstranění plotu bylo zahájeno v roce 2011 a právě k tomuto okamžiku Ústavní soud posuzoval i intertemporální účinky změny hmotněprávních norem stavebního zákona.

Ústavní soud k samotným dopadům přechodných ustanovení a k výkladu, který by přiznával novele č. 350/2012 Sb. retroaktivní účinnost⁷⁾ alespoň v oblasti hmotného práva uvedl, že „nepovažuje za vhodné jakkoliv zasahovat do konstantní judikatury správních soudů v dané otázce“.⁸⁾ Autor zde proto opět odkazuje na svůj původní článek v Bulletinu

5) Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41; dostupný z www.nssoud.cz.

6) K tomu srov.: PŮČEK, P. K judikatuře Nejvyššího správního soudu a otázce ukončení řízení z moci úřední v režimu § 129 stavebního zákona. *Stavební právo: bulletin*, Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2019, roč. 2019, č. 4, s. 19–28. ISSN 1211-6386.

7) K tomu srov. obecný zákaz retroaktivity zakotvený v ústavním pořádku České republiky, a to v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, kde je uvedeno, že „trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“

8) Ústavní soud v citovaném nálezu z 12. května 2020 přímo zmiňuje následující, cit.: „Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017-98, jenž se stal stěžejním opěrným bodem a důvodem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci, přitom platí, že řízení o odstranění stavby zahájené podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. musí stavební úřad dokončit podle dosavadních předpisů, a to nejen z procesního hlediska, ale musí podle ní posoudit i hmotněprávní otázku.“

stavebního práva č. 1/2020, kde samozřejmě s vysokou mírou úcty k nejvyšším soudním instancím naopak považoval za vhodné otevřít odbornou diskusi nad tímto právně složitým tématem. Ve svých dřívějších článcích pak autor dospívá k závěru, který opírá i o názor samotného Nejvyššího správního soudu, dle něhož nelze a priori přiznání retroaktivní účinnosti alespoň v oblasti hmotného práva vyloučit, pokud pro něj budou existovat velmi silné důvody. Za tento velmi silný důvod autor označil zejména **otázku procesní neekonomičnosti** vedení řízení o nařízení odstranění stavby v případech, kdy novelizací dojde k osvobození konkrétní stavby od povolovacích režimů.

Ústavní soud pak dle názoru autora v dalších částech svého nálezu dospívá k prakticky shodným závěrům. Činí tak ovšem, a je to jistě pochopitelné, svým ústavně-právním pohledem na věc. I tyto závěry, či úhel pohledu, jsou však pro správní orgány velmi zajímavé a neměly by uniknout jejich pozornosti.

Důvodnou totiž Ústavní soud shledal argumentaci stran nepřiměřenosti zásahu ze strany veřejné moci do práva na vlastnictví v individuálním případě vlastnice plotu. Dospěl k závěru, že **z výše uvedených pravidel intertemporálních účinků**, vyslovených v citovaném rozsudku správního soudu,⁹⁾ **je v dané kauze na místě vykročit a uplatnit výjimku vzhledem k tomu, že požadavek k odstranění části plotu v řádu několika centimetrů je dle Ústavního soudu nepřiměřený.** Ústavní soud uvedl, že nezpochybňuje trvajících platnost územního rozhodnutí z roku 1999, současně však dodal, že **nelze odhlédnout od skutečnosti, že na základě novely stavebního zákona je obdobná stavba plotu osvobozena od povolovacích režimů** (je v tzv. *volném režimu*). Přímou konstatoval, že „*v nynějším případě byla předmětná stavba oplocení se stanovenými parametry z regulace právní úpravou de facto zcela vyjmuta.*“ Zdůraznil rovněž, že se v minulosti již mnohokrát vyjádřil k nepřipustnosti přepjatého formalismu v procesním právu. Stejně tak je dle Ústavního soudu „*z hlediska přijatého (hmotněprávního) řešení nepřijatelná i aplikace právní normy provedená mechanickým způsobem, a především způsobem prostým hodnot a úcty k lidskému jednotlivci, jako se stalo v nyní projednávané věci.*“ **Právo jako nástroj společenské regulace musí** dle Ústavního soudu, a nelze jinak, než s ním v této otázce plně souhlasit, **plnit svůj racionální společenský účel.** Tím se i autorovi potvrzuje správnost úvahy o neopouštění obvyčejného „zdravého selského rozumu“ tam, kde se excesivní výkon veřejné moci stává při pohledu na některé případy naprosto nelogickým (iracionálním). Jak uvedl i Ústavní soud, excesivní výkon veřejné moci jen proto, aby bylo dosaženo litery zákona, představuje *ad absurdum* robotické pojetí automatizace státní správy. Doufejme proto, že takovýto „robotický stav myslí“ či způsob řešení (nejen) právních problémů nikdy nenastane (obzvláště pak v dnešní době stížená koronavirovou pandemií se všemi jejími důsledky).

I Ústavní soud v tomto kontextu zdůraznil svůj dřívější názor,¹⁰⁾ že *„zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí*

9) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017-98.

10) Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01, ze dne 16. 10. 2001.

existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.“ Jak též autor uvedl ve svém původním článku v Bulletinu stavebního práva č. 1/2020, „smyslem právní úpravy přechodného ustanovení jistě nebylo vedení absurdních a zcela nesmyslných řízení o stavbách, které lze za současné právní úpravy realizovat bez veřejnoprávního přivolení stavebního úřadu. Jeho smyslem byla procesní jistota a dokončení zahájených řízení, které být dokončeny musí.“

Naštěstí pak je zřejmé, na což odkazuje ve svém nálezu i Ústavní soud, že i soudy ve správním soudnictví dovodily, že **v případě postupů správních orgánů ve správním řízení je přitom třeba proporcionalitu zásahu správního orgánu posuzovat dokonce i v situacích, kdy zákon takový postup nestanoví.** Nebylo by totiž v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění „černých staveb“ došlo vždy, a za všech okolností. Takový postup by mohl znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka. Tuto skutečnost by si proto v obdobných situacích, jako bylo řízení o odstranění předmětné stavby, měly správní orgány vždy uvědomit a uvažovat nad ní.

Ústavní soud v nálezu uzavřel, že cit. „zjevný rozpor s požadavkem přiměřenosti zásahu správního orgánu do práv dotčených osob lze **s ohledem na uvedenou změnu právní úpravy** (zvýrazněno: autorem) *spatřit právě v nyní posuzovaném nařízení o odstranění stavby, resp. části oplocení přesahujícího 150 cm stanovených územním rozhodnutím. Podle Ústavního soudu totiž lze plauzibilně tvrdit, že **byl protiprávní stav v případě stěžovatelky de facto zhojen*** (zvýrazněno: autorem) *tím, že je nyní podle stávající hmotněprávní úpravy stavebního zákona již možné oplocení do výše 2 m zřídit bez povolení.“* S uvedenými závěry soudu by bylo možné do určité míry polemizovat v tom, že samotný „protiprávní stav“, tj. „nepovolenost“, jakožto vlastnost stavby získaná v okamžiku její realizace, by bez současného přiznání retroaktivní účinnosti následně přijatých novelizačních norem, vyjímajících stavbu z povolovacích režimů, mohla být právně asi jen stěží zhojena. Dané pak koresponduje i s názorem autora ve věci ukončení takto vedeného řízení formou meritorního rozhodnutí o nenařízení odstranění stavby v důsledku převážení principu procesní neekonomičnosti a potřeby zachování práv dotčených účastníků řízení. Jelikož však sám Ústavní soud se zásadní skutečností, tj. se změnou právní úpravy v nálezu pracuje jako s hlavním (logickým) důvodem, dospívá tak prakticky ke shodným závěrům jako autor článku. Pro případnou přímou polemiku zde proto autor neshledává jakýkoliv prostor.

Nyní se však dostáváme k poslednímu, avšak zejména pro správní orgány určitě nejzajímavějšímu názoru Ústavního soudu. Ten by neměl uniknout pozornosti prakticky žádné osoby, věnující se aktivně veřejnému stavebnímu právu.

Ústavní soud v nálezu konstatoval, že z napadených správních rozhodnutí vyplývá, že oplocení předzahrádek jiných domů v předmětné lokalitě rovněž přesahuje svoji výškou 150 cm. Za této situace je tak dle Ústavního soudu „**požadavek na dodržení výšky 150 cm, kterou určuje stále platné územní rozhodnutí o umístění stavby z roku 1999, právě v případě vlastnice plotu zjevně neúčelný, nepřiměřený okolnostem případu, neodpovídá místním poměrům a konečně neodpovídá ani aktuální, účinné zákonodárcem zvolené metodě**

právní regulace (zvýrazněno autorem)⁴. Dle Ústavního soudu bylo smyslem a účelem podmínek stanovených v územním rozhodnutí o umístění stavby z roku 1999 „zachování jednotného vizuálního rázu celé zástavby“. Nedodržení této vizuální jednotnosti lokality vlastnice plotu v průběhu řízení namítala, avšak neúspěšně. Správní orgány striktně oddělovaly projednávaný případ od oplocení pozemků ve vlastnictví jiných osob, a vlastníci plotu „pouze“ odkazovaly na případná nezávislá řízení o odstranění jiných staveb.

Ústavní soud na tuto skutečnost reagoval ve svém nálezu následovně, cit. „*je zcela zjevné, že v průběhu času se skutečný způsob života a bydlení obyvatel dané lokality (i v kontextu otálení stavebního úřadu) rozešel s takto stanoveným obsahem územního rozhodnutí takovým způsobem, že se tato jeho část (daná ustanovením čl. 6) stala obsoletní.*“ Ústavní soud tak otevírá velmi zajímavou otázku k diskusi, tj. zda se „otálením stavebních úřadů“ může stát uplatnění a vymáhání podmínky pravomocného rozhodnutí tzv. neaplikovatelné. Či ještě odvážněji položená otázka, zda „otálení“ může vést k situaci, kdy od počátku nepovolenou stavbu nelze v režimu nařízení odstranění stavby vůbec projednat. Jakkoliv lze v dalším kontextu nálezu Ústavního soudu pochopit účel vyslovení výše citovaného názoru, autor se domnívá, že samotná laxnost přístupu stavebního úřadu, tedy ono „otálení“, není samo o sobě schopno vyvolat natolik silné účinky jako „aktuální neaplikovatelnost“, či chceme-li obsoletnost, podmínek pravomocného a nezrušeného rozhodnutí správního orgánu. Tím spíše takový důsledek nemůže nastat u staveb od počátku realizovaných bez příslušného a zákonem (stále) vyžadovaného povolení. Ve vztahu k obecnému řešení nepovolených (lidově řečeno „černých“) staveb by takový názor mohl znamenat faktickou možnost „zhojení“ nepovolenosti příslušné stavby, a to v důsledku liknavého přístupu stavebních úřadů. Tento názor by však byl dle autora zcela v rozporu s doktrínou a konstantní judikaturou správních soudů, které dospěly k závěru, že jedinou možností legalizace nepovolené stavby, je institut „dodatečného povolení“. Tento názor je dle autora nutné udržet i nadále, přičemž vzhledem k popisované kauze je pak vhodné zopakovat, že dále existují i výjimečné případy, kdy lze vedení a dokončení řízení o nařízení odstranění staveb, které při změně právní úpravy lze realizovat (nově) zcela bez veřejnoprávního přivolení stavebního úřadu, považovat za absurdní.

Ústavní soud k nastiněnému diskutabilnímu názoru doplnil, že „*v kontextu ... „vyprázdnění“ smyslu omezujícího ustanovení územního rozhodnutí a s ohledem na aktuální právní úpravu, která s účinností od 1. 1. 2018 již nevyžaduje ke zřízení oplocení do výšky 2 m ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas ..., by odstraněním oplocení zcela zjevně došlo k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. Zásah do ústavně chráněného práva vlastnit majetek je nepřiměřený za situace, kdy veřejná moc postupuje způsobem, aby zdánlivě „učinila spravedlnosti za dost“, avšak současně odhlíží od reálných dopadů svých rozhodnutí.*“ Je tak zřejmé, že ani Ústavní soud vyslovenou možnost důsledků liknavého přístupu správních orgánu, tj. případný nástup obsoletnosti, neaplikuje absolutně a bez dalšího. Tento závěr Ústavního soudu proto nelze „vytrhovat z kontextu celého nálezu“, neboť k němu soud dospívá v souvislosti se zásadní skutečností, která je dle autora jádrem celého případu, tj. se zásadní změnou právní úpravy spočívající v absolutním osvobození projednávané stavby od povolovacích procesů. Souhlasit pak

lze s názorem Ústavního soudu, vedeným zejména optikou ústavně-právního pohledu na věc, že řízení o odstranění stavby nelze považovat za sankci, a **při splnění podmínek se musejí správní orgány zabývat rovněž přiměřeností zásahu do vlastnického práva jednotlivce** (vlastníka stavby). Mezi tyto podmínky Ústavní soud řadí následující body: 1) dotčená část stavby zasahuje do veřejného práva nezávažným způsobem, 2) práva jiných subjektů přitom ponechává nedotčena a 3) nezbavuje jiné subjekty právní ochrany. Tyto tři kritéria tak musejí vést správní orgány v patrnosti a v konkrétních případech se jimi řádně zabývat.

Ústavní soud v závěru reagoval též na námitku vlastnice plotu, že odstranění předmětné stavby je vůči ní „sankcí“. Uvedl, že „*jakkoliv se jeví Ústavnímu soudu pochopitelné subjektivní vnímání stěžovatelky, která považuje odstranění části stavby za neracionální až „sankční“, existuje rozsáhlá judikatura správních soudů, podle níž je řízení o odstranění stavby sanačním opatřením, nikoliv sankcí (správním trestem). Tyto závěry ostatně obstály i před Ústavním soudem, podle kterého nepředstavuje stanovení povinnosti odstranit „černou“ a „neoprávněnou“ stavbu sankci, ale opatření, jehož cílem je navrácení území v původní stav.“¹¹⁾*

Při důsledné analýze celého nálezu je tak dle názoru autora zásadní argumentace postavena Ústavním soudem právě na okolnosti, kterou je podstatná změna právní úpravy spočívající v osvobození stavby od povolovacích režimů stavebního zákona. I závěrečné shrnutí Ústavního soudu totiž zní následovně, cit. „*rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva¹²⁾ majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany. **Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení),¹³⁾ kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.***“ Jakkoliv je možné souhlasit s názorem Ústavního soudu, že **nepřipustným je zásah nepřiměřený**, který splňuje další tři vyslovené podmínky či kritéria, dle autora je to právě nově uskutečněný záměr zákonodárce „osvobodit“ určitý typ staveb od povolovacích režimů, který je bez jakýchkoliv pochybností schopen vyvolat nepřiměřenost zásahu. Při existenci této zásadní skutečnosti by dle autora mělo být přikročeno k přiznání retroaktivní účinnosti

11) Ústavní soud pak odkazuje na svůj nálezný sp. zn. II. ÚS 482/02, ze dne 8. 4. 2004.

12) U „nepřiměřenosti zásahu“ by bylo jistě možné dle autora podrobit hlubšímu zkoumání i to, nakolik byla v dané kauze naplněna otázka existence vlastnického práva k „majetku“, kterému je a musí být poskytována ústavně-právní ochrana.

13) Pozn.: zvyrazněno autorem.

v oblasti hmotného práva. Ani Nejvyšší správní soud totiž přiznání retroaktivní účinnosti alespoň v oblasti hmotného práva nevyklučuje, pokud pro něj budou existovat velmi silné důvody. Jak již autor uvedl, za tento silný důvod lze označit zejména otázku procesní neekonomičnosti vedení řízení o nařízení odstranění stavby v případech, kdy novelizací dojde k osvobození konkrétní stavby od povolovacích režimů. Zjednodušeně řečeno, zdravým rozumem nelze než dospět k závěru, že u stavby, kterou budou po několika let projednávat správní orgány a soudy ve všech instancích s požadavkem na dokončení řízení podle dosavadních právních předpisů, a kterou by si (nově) mohl díky jejímu „volnému režimu“ stavebník po odstranění stejně bez přivolení stavebního úřadu postavit obratem znovu, s tím, že zde „nelze aplikovat retroaktivní účinky“, připomíná spíše všem jistě známou pohádku o jedné prapodivné vesnici nesoucí název Kocourkov.

Zde je však vhodné doplnit, že jakkoliv lze jistě i další podmínky Ústavního soudu stran „nepřiměřenosti zásahu“ podrobit hlubší analýze,¹⁴⁾ soud veden ústavně-právním pohledem na věc dospívá k jistě racionálnímu závěru. Zásadním je jasný názor Ústavního soudu, který se v dané kauze rovněž rozhodl z pravidel intertemporálních účinků vykročit a uplatnit výjimku. Řízení o odstranění stavby zkrátka a dobře nemělo být vedeno (dle autora zejména s ohledem na procesní neekonomičnost), a tím spíše ani dokončeno, počínaje okamžikem, kdy byly obdobné typy staveb uvedeny zákonodárcem do zcela volného režimu. V okamžiku, kdy k této zásadní změně právní úpravy v této kauze došlo, měl stavební úřad ukončit probíhající řízení meritorním rozhodnutím o nenařízení odstranění stavby.

Ústavní soud se pak rovněž pokusil vyjádřit k „racionalitě přijatého řešení správními orgány“, kterou Ústavní soud posuzoval optikou míry nezákonnosti stavby, resp. její části. Co je pro správní orgány jistě rovněž důležité, k samotným závěrům vysloveným v rozebíraném nálezu ze dne 12. května 2020, sám Ústavní soud zdůraznil, že je zapotřebí tyto závěry „individualizovat skutkovým okolnostem konkrétního případu, přičemž kvazi-precedenční závaznost judikaturního závěru vyjádřeného v tomto nálezu tak nelze považovat za „zbraň“ proti stavebním úřadům. Podmínky aplikace ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tak nejsou dotčeny. Nuance bez mála dvou desítek cm oplocení zahrady rodinného domu totiž nelze srovnávat s rozsáhlými tzv. černými stavbami developerů, na jejichž odstranění (na rozdíl od nyní projednávané věci) nepochybně existuje naléhavý veřejný zájem.“

14) Nabízí se například otázka posouzení toho, kdy je již možné u stavby považovat překročení předpisů za „marginální“, jakým úhlem pohledu a z pohledu jakého subjektu lze na tuto skutečnost nahlížet, resp. který úhel pohledu bude možné považovat za „stěžejní“ k posouzení dané věci? Rovněž otázka „dotčenosti práv“ a zmiňovaná „dostatečnost“ zjištění této skutečnosti má jistě potenciál dalšího zkoumání. A v neposlední řadě i ona, již blíže v článku rozebraná, otázka „liknavého“ přístupu úřadu za současného nedodržení všem známé zásady legitimního očekávání, která má „potenciál“ způsobit obsolentnost v obdobných případech?

To ovšem není nijak v rozporu s názorem vysloveným autorem, ani fakticky nemůže, neboť pokud se nad tím logicky zamyslíme, rozsáhlé černé stavby, o nichž Ústavní soud hovoří, budou i nadále vyžadovat veřejnoprávní povolení. Pokud však příslušné povolení mít nebudou (a za předpokladu, že zákonodárce je u nich stále bude vyžadovat, tj. nezařadí k překvapení všech do skupiny „banálních“ staveb osvobozených od povolovacích režimů i stavby „rozsáhlé“ a se zásadními dopady na okolí), musí dojít k jejich odstranění *ex officio*, potažmo k jejich dodatečné legalizaci v souladu se zákonem.

Autor si proto dovolí vyslovit závěrem osobní přání, aby nás při řešení složitých kauz v oblasti veřejného stavebního práva, jehož aplikace je při pohledu na vývoj judikatury zřejmě oříškem i pro samotné správní soudy, kromě znalosti práva nikdy neopustil ani onen „zdravý rozum“. O to více pak dané přání nabývá na důležitosti, nahlédneme-li na ně v kontextu s neustálými a mnohdy až „neuváženými“ novelizacemi dané oblasti veřejného práva, které ke stabilizaci a tolik všemi chtěnému zlepšení výkonu činnosti stavebních úřadů jistě nepřispívají. Přejme si proto, aby si „zdravý rozum“ zachoval i samotný zákonodárce, obzvláště v okamžicích, kdy je hnán nesmírnou snahou o vytvoření nových a stále „lepší“ koncepcí stavebního práva. Někdy je totiž ku prospěchu věci se raději zastavit, pečlivě se rozhlédnout, a teprve poté udělat další krok.

Soumrak výstavby dopravních staveb v Česku?

Pavel Kumprecht

Z úřední desky Nejvyššího správního soudu jsem se dozvěděl, že „*Pouze územní rozhodnutí pro vyvlastnění pozemku nestačí.*“ Tento závěr odůvodnil Nejvyšší správní soud v tiskovém prohlášení následovně:

„Ani pravomocné územní rozhodnutí nezbavuje vyvlastňovací úřad povinnosti posoudit, zda není možno účelu vyvlastnění, např. umístění dopravní stavby, dosáhnout jinak, bez dopadu do práv vlastníka pozemku a dalších osob, nebo s dopady menšími.

To je podstata právního názoru, ke kterému dospěli soudci 6. senátu Nejvyššího správního soudu při posuzování kasační stížnosti týkající se vyvlastnění pozemku v trase dálnice D11 u Jaroměře.

Městský úřad v Jaroměři odňal v roce 2019 vlastnické právo k pozemku o rozloze 1 161 m² v okrese Náchod s tím, že je pozemku třeba ke stavbě silničního napojení na dálnici D11. Rozhodnutí potvrdil královéhradecký krajský úřad, žalobu vlastníka pozemku zamítl krajský soud. I Nejvyšší správní soud sice řadu jeho námitek neuznal, nakonec však přesto posoudil kasační stížnost jako důvodnou.

Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že správní orgány při svém rozhodování o vyvlastnění pozemku dostatečně neposoudily, zda je vyvlastnění pozemku pro stavbu dopravního napojení opravdu nezbytné, nebo zda je možné toto napojení vybudovat jinak. Tak, aby bylo funkční, nebyly jím nadměru zatěžovány jiné veřejné zájmy, ale současně, aby byl minimalizován jeho dopad do práv vlastníka pozemku i dalších osob. Jen tak lze přitom vyhovět požadavkům, které pro vyvlastnění stanoví zákon a Listina základních práv a svobod.

„Žalovaný nedostatečně posoudil otázku nezbytnosti vyvlastnění, neboť nevyhodnotil, zda není možné místo vyvlastnění stěžovatelova pozemku využít jiné variantní řešení, které by při naplnění veřejného zájmu na realizaci dopravního napojení silnic I. třídy na dálnici D11 způsobilo menší zásah do práv dotčených osob“; uvedla soudkyně Nejvyššího správního soudu Sylva Šiškeová.

Podle Nejvyššího správního soudu není možné považovat nezbytnost vyvlastnění za prokázanou pouze s odkazem na existenci územního rozhodnutí pro navrhovanou podobu dopravního napojení. Územní řízení je totiž vydáváno pro takovou podobu stavby, jak si ji navrhl sám investor. Prokazuje tedy, že stavba je v této podobě možná, ne však, že jde o nejlepší možné řešení. V posuzované věci přitom vlastník pozemku již v průběhu správního řízení upozorňoval na to, že i Ředitelství silnic a dálnic, v jehož prospěch k vyvlastnění došlo, zvažovalo i taková řešení dopravního napojení, která by se jeho pozemku nedotkla.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení. Krajský úřad musí opětovně posoudit, zda byly naplněny všechny podmínky pro vyvlastnění, jak je stanoví zákon. Nelze vyloučit, že správní orgány i po zvážení možných alternativ dospějí k závěru, že je nezbytné vyvlastnit právě stěžovatelův pozemek, bez takového posouzení však nelze rozhodnutí o vyvlastnění akceptovat.“

Informaci tiskové mluvčí Nejvyššího správního soudu k jeho rozsudku ze dne 8. října 2020, sp. zn. 6 As 171/2020, jsem uvedl v celém rozsahu zcela záměrně, neboť jsem ji shledal za nejlepší cestu, jak čtenáře vnést autenticky přímo do dané problematiky. Nepotřebuji k tomu ani žádné další podklady, ať již příslušná správní rozhodnutí, žalobu či zrušený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové. Uvedený rozsudek mně totiž plně postačuje k závěru, že Nejvyšší správní soud zůstal ohledně daného problému, tedy zda je existence pravomocného územního rozhodnutí postačující pro vyvlastňovací řízení ohledně rozsahu vyvlastnění dostatečným podkladem či nikoliv, někde na půl cesty. Vychází totiž z čistě hypotetických možností „ubližení vyvlastňovanému“ bez toho, aniž by vzal v úvahu materiální stránku vzniku daného územního rozhodnutí. Vnímám jej proto jako jakýsi nedodělek, který nutně musí znejistit celou soustavu stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů i správních soudů, neboť kromě obecných proklamací jim nedává směr a stanovisko k jednotnému rozhodování v dané otázce. Tedy skutečného významu územního rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení. V případě dopravní infrastruktury jde přitom o věc na výsost společensky významnou. A tak bůh sud, co přinese další řízení o další kasační stížnosti v dané věci, jaká jiná překvapení ještě zůstala Nejvyšším správním soudem nevyslovena.

V popisované věci je na vyvlastňovacím orgánu Nejvyšším správním soudem požadováno, aby ve vyvlastňovacím řízení učinil závěr o tom, zda „je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími“ (viz bod 73 rozsudku), a to v kontextu již vydaného územního rozhodnutí. To totiž podle Nejvyššího správního soudu není, a zřejmě ani nemůže být, s ohledem na koncipování odůvodnění rozsudku, postačující k učinění závěru o nezbytnosti vyvlastnění podle něho. A to z důvodu, že je výsledkem řízení v podobě, o jakou požádal žadatel, a v němž nebyl „prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrhl.“ Podle Nejvyššího správního soudu tak územní rozhodnutí „neprokazuje, že je ... až poslední možností...“.

To jsou sice všechno pěkná slova, pro která by se dala vypreparovat ze zákona i falešná právní opora, avšak z pohledu vyvlastňovacího úřadu musí znít jak z jiného světa, světa odtrženého od reality, i od platné právní úpravy, jak se pokusím nastínit dále. Tím samo sebou nepopírám skutečnosti, že existence územního rozhodnutí je jen jedním z předpokladů užití institutu vyvlastnění nebo že vyvlastnění je až tou poslední možností a že ochrana vlastnického práva požívá ústavní ochrany.

Úkolům, které Nejvyšší správní soud vyvlastňovacím úřadům kritizovaným rozsudkem obecně zadává, respektive postupům, jež by měly ve vyvlastňovacím naplnit ve vztahu k územnímu rozhodnutí nerozumím, a to hned z několika důvodů.

Předně musí každého napadnout, že vyvlastňovací úřad a stavební úřad, který územní rozhodnutí vydal, nebývají jedním a tímtéž orgánem (v prvním stupni snad ještě, v odvolacím řízení již obvykle nikoliv), že půjde o dva rozdílné úřady samosprávných celků, přičemž každý z nich bude vykonávat jinou pravomoc. Tedy konkrétně upravovat svými rozhodnutími vydanými v přenesené působnosti jiný okruh společenských vztahů. Tak jako tomu je i v dané věci, kdy územní rozhodnutí vydal stavební úřad v Jaroměři podle stavebního zákona a v odvolacím řízení rozhodl o vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění odbor dopravy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, který pravomocí na úseku územního plánování či vydávání územních rozhodnutí vůbec nedisponuje. Tato skutečnost je umocněna ještě tím, že na správní rozhodnutí, které prošlo odvolacím řízením, pohlíží judikatura vždy jako na jeden celek.

Takže tady máme pravomocné rozhodnutí o umístění stavby silničního napojení na dálnici D11, vydané k tomu příslušným orgánem veřejné správy, stavby, která byla nepochybně umístěna v příslušném koridoru podle platného územního plánu a v návaznosti na další pozemní komunikace, a její situování, v němž má být zakleta ona podmínka vyvlastnění v nezbytném rozsahu, by měl najednou znovu přezkoumávat vyvlastňovací úřad? Tedy to, jak je uvedeno v bodu č. 72 rozsudku, zda by předmětnou stavbu nebylo „možno povolit i v podobě jiné, třeba i z hledisek vhodnějších“, nebo i v jiné možné verzi umístění, včetně naplnění podmínky subsidiarity. Což takhle svěsti předmětnou stavbu hluboko pod zem nebo na estakádu?

Co takové zadání pro vyvlastňovací úřad znamená? Jak se do takového úkolu pustit? Vždyť jde o stavbu značného rozsahu, s celou řadou návazností na komunikace další a s vlivem na své širší okolí. Nejde o žádnou s prominutím „kadibudku“, se kterou lze volně manipulovat a přetahovat ji z místa na místo. K umístění dopravní stavby lze dojít jen po dlouhém procesu vzájemného jednání s velkým počtem dotčených subjektů, ať již ze strany veřejné či soukromé sféry, investorem stavby (jeho zástupcem) při tvorbě žádosti o vydání územního rozhodnutí počínaje a vyvlastňovanými konče. Ve vlastním územním řízení pak vystupuje řada dotčených orgánů státní správy, dalších účastníků řízení, je třeba posoudit řadu okolností upravených zvláštními právními předpisy a technickými normami. A tento složitý proces by najednou mohl být korigován vyvlastňovacím úřadem? Vždyť pracovníci vyvlastňovacích orgánů nejsou v tomto směru nabyti ani k tomu potřebnými znalostmi, natož základními vědomostmi a zkušenostmi z projektování pozemních komunikací. Tak jak by měli činit úsudky o umístování komunikací v intencích názorů Nejvyššího správního soudu? To považují za čirý nesmysl, a i to mě vede po rozumu selském k závěru, že požadavek § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění, že „*vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem*“ je a musí být naplněn pravomocným územním rozhodnutím o umístění stavby. A je na vlastníkově dotčeného pozemku, budoucím vyvlastňovaným, aby si tyto otázky i on vypořádával již v rámci územního řízení. Mimo ně již pro to nemůže být prostor.

Když již měl Nejvyšší správní soud obavy, že mohlo být vyvlastněnému odňato vlastnické právo ve větším, než nezbytně nutném rozsahu, tak se musím dále podívat nad tím, že své úvahy nezaložil na dokumentu stavby již konečném a v uvedeném směru rele-

vantním, a to na projektové dokumentaci dané stavby. Vždyť v době rozhodování Nejvyššího správního soudu ohledně vyvlastnění nejen že existovala, ale bylo podle ní s danou stavbou již započato. A dokonce již bylo stavební povolení na ni „posvěceno“ rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2020 (viz čtvrtá strana nahoře rozsudku Nejvyššího správního soudu), když žaloba proti tomuto stavebnímu povolení byla zamítnuta.

Představy Nejvyššího správního soudu o jakémsi přesném posuzování nezbytnosti rozsahu vyvlastnění podle územního rozhodnutí bych ještě korigoval tím, že u liniových staveb delších než 1 000 metrů a staveb zvláště rozsáhlých bývá půdorysné vyznačení stavby na mapovém podkladě v měřítku 1 : 10 000 až 1 : 50 000. To znamená, že běžná „čára“ tužkou představuje v situačním výkresu v takovýchto měřítkách vzdálenost 10 až 50 metrů!

Krom toho si je třeba uvědomit, že vyznačené umístění stavby v grafické příloze územního rozhodnutí je jeho technickým průmětem do vodorovné promítací roviny, takže nebere zřetel na jeho členitost – výškopis. Rozhodnutí o umístění stavby, zvláště pak liniové, tak nikdy nereprezentuje zcela přesné vymezení plochy pro její uskutečnění, to až projektant v ní hledá to konkrétní technické řešení. A to bývá samozřejmě o to složitější či rozdílnější, o co je členitější konfigurace terénu. Takže ani rozhodnutí o umístění stavby nelze koneckonců vydávat za něco definitivního z hlediska zaboru potřebného pozemku, ať již tím či oním směrem. Ten lze přesně zjistit až po dokončení stavby a jejího zaměření.

Dlužno též uvést, že se zákon o vyvlastnění v jeho podmínkách o územním rozhodnutí vůbec nezmiňuje, když podle jeho § 3 odst. 2 je pro ně zcela postačující, že byla stavba umístěna v souladu s cíli a úkoly územního plánování. A o tom nikdo žádné pochybnosti nevznese.

Vyvlastňovací úřad by prostě nikdy nemohl sám o sobě dospět k závěru, že by bylo možno předmětnou liniovou stavbu situovat jinak, ať již na jiném místě či v menším rozsahu. Neměl by k tomu totiž ani základní informace o stávající dopravní a technické infrastruktuře, doklady o splnění požadavků podle jiných právních předpisů vydaných příslušnými správními orgány (o jeho pravomoci k tomu nemluvě).

Požadavek Nejvyššího správního soudu na hledání jiných variant připojení – situování stavby vyvlastňovacím úřadem, by tak bylo jen pouhým sólo fantazírováním. Na základě jakého zadání by vůbec postupoval, v jakém rozsahu by měla komunikace být, odkud kam by měla vést, a to vše při absenci příslušných podkladů a technické dokumentace, jejímu porozumění, bez stanovisek dotčených orgánů státní správy, navíc v časovém posunu? Takhle by snad mělo vypadat jakési simultánní územní řízení vedoucí k nějaké jiné variantě vedení silniční trasy, než která se stala výsledkem nespočtu posouzení kvalifikovanými subjekty. Pokud ano, tak zalezu a budu již mlčet. Školné bych vracet nemusel, protože jsem vystudoval zadarmo.

Jinými také slovy, pokud by měl vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, a to ve vazbě na pravomocné územní rozhodnutí znovu zkoumat, zda by nebylo možno zamýšlený záměr, pro který je vyvlastnění navrženo, realizovat jinak (tak aby nedošlo k zá-

sahu do vlastnického práva vyvlastňovaných či k němu došlo minimálním způsobem, a to při zachování zohlednění veřejných zájmů), rozhodně by nemohl takový úkol splnit, a to z výše popsaných objektivních i subjektivních důvodů.

Samo sebou, že se vyvlastňovací úřad územním rozhodnutím zabývá, ale ze zcela jiných důvodů, než Nejvyšším správním soudem naznačených. Vyvlastňovací úřad z něho zjišťuje (potvrzuje si) účel vyvlastnění stanovený ve zvláštním zákonu, vztah územního plánu k zamýšlenému záměru, tedy nezbytný soulad s ním a samozřejmě i ten zákonem požadovaný nezbytný rozsah vyvlastnění. Nikoliv ovšem postupem, že by do něho vyvlastňovací úřad jakkoliv zasahoval, že by zkoumal jeho závěr a následně zpochybňoval a měnil je, nýbrž jeho porovnáním s údaji vedenými v katastru nemovitostí. Tedy ověř si podle něho parcelní čísla vyvlastňovaných pozemků a grafickou přílohu územního rozhodnutí v kontextu katastrální mapy. S Nejvyšším správním soudem se tak lze ztotožnit pouze v tom, že vyvlastňovací úřad musí mít v řízení územní rozhodnutí k dispozici, nikoliv však již s tím, že nepostačuje k učinění závěru o nezbytnosti vyvlastnění konkrétního pozemku.

Ani ze zákona o vyvlastnění ostatně neplyne, že by mohl vyvlastňovací úřad na územním rozhodnutí cokoli měnit, že by ohledně umístění stavby, jejího rozsahu, mohl svévolně docházet k jiným závěrům. Rovněž podle zákona o vyvlastnění je územní rozhodnutí pro jeho uskutečnění relevantním podkladem, který je výstupem předchozího správního (územního) řízení. Zákonodárce si totiž byl nepochybně vědom toho, že územní rozhodnutí pro umístění staveb, pro které lze vůbec vyvlastnit (např. právě pro realizaci staveb dopravních), jsou výsledkem územních řízení trvajících i roky, že jsou výsledkem tak široké koordinace všech možných požadavků stanovených ve zvláštních zákonech, v jejich prováděcích předpisech, technických normách, závazných stanoviscích dotčených orgánů státní správy, jakož i účastníků řízení, včetně posléze vyvlastňovaných, že je již není možno mimo řízení, v němž vznikla, jakkoliv nahrazovat či měnit.

Pro daný případ dopravní stavby nepovažuji za výstižné ani tvrzení, uvedené v odstavci č. 72 předmětného rozsudku (dále viz citace), podle něhož:

„[72] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení, které správní orgán v souladu s dispoziční zásadou zahájí k žádosti o vydání územního rozhodnutí a v rozsahu této žádosti posuzuje soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování. Předmětem územního řízení je tedy pouze záměr v podobě, jak jej určil žadatel; není zde prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrhł. Územní rozhodnutí tak stanoví, že umístění posuzované stavby ve schválené podobě je možné, nevylučuje však, že by bylo možno je povolit i v podobě jiné, třeba i z různých hledisek vhodnější.“

Předmětem územního řízení je jistě záměr uvedený žadatelem v žádosti o vydání územního rozhodnutí, vždyť územní řízení je návrhovým řízením, proti tomu nic. Avšak v dané věci mám za to, že je akcentován jakoby jakýsi osobní (subjektivní) zájem žadatele na navrhovaném umístění. Jakoby k němu došel sám a měl je od počátku za své, a to bez ohledu na jiné možnosti umístění a vlastnické vztahy v území. Tak tomu ovšem není, neboť zde nejde

o umístění stavby s nekomplikovanými vztahy k jejímu okolí, jako tomu bývá např. u umístění stavby rodinného domu či jiných podobných jednoduchých staveb. Jde o stavbu se spleťtými dopady do svého širokého sousedství, a právě její předpokládaný vliv na okolí (ochranou životního prostředí počínaje, přes nutnost dodržet právními předpisy stanovené limity a ochranou vlastnických práv stavbou dotčených subjektů konče), spojený zároveň s nutností její funkční provázanosti s ostatní silniční sítí, vede k tomu, že se její konečné umístění postupně vyvíjí (mění), a to po celou dobu prací na dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí. Výsledek těchto koordinujících postupů tak byl již před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí mnohokrát posouzen, včetně jeho možných variant. O nějakém subjektivním zájmu (např. zájmu zastavět někomu právě jeho pozemky z osobních důvodů) přitom nemůže být ani řeči, vřdyt jde o veřejnou zakázku, která je výsledkem participace nespočetného počtu objektivních skutečností, rozhodných při umístování staveb. Za příklad lze uvést např. nároky na stav geologického podloží stavby. Předpokládá snad Nejvyšší správní soud, že budou mít vyvlastňovací úřady v systemizaci svých pracovníků i geology?

Byť by se zdálo, že již bylo ve výčtu protismyslností spojených s požadavky Nejvyššího správního soudu na vydané územní rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení dost, není tomu tak. Lze pokračovat i tím, že územní řízení, v němž se rozhoduje o umístění staveb, není řízením zahajovaným z moci úřední. Je klasickým návrhovým řízením, v němž stavební zákon ponechává aktivní legitimaci v rukou navrhovatele. Ten také předkládá stavebnímu úřadu zhmotnělou představu ideje plynoucí z územního plánu a v něm vymezeného koridoru pro danou liniovou stavbu. Rovněž územně plánovací dokumentace podléhala širokému schvalovacímu procesu, a to jak ze strany dotčených orgánů státní správy, tak zejména příslušného samosprávného orgánu. Návrh obsažený v žádosti o vydání územního rozhodnutí je tak nejlepším řešením z hlediska cílů územního plánování, a to v té nejpodrobnější úpravě, obsažené v návrhu dokumentace pro vydání územního rozhodnutí. Je snad k něčemu podobnému nadán pravomocemi vyvlastňovací úřad? Odpověď je nasnadě, není.

Správnost a korektnost rozhodování podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „*stavební zákon*“), je přitom zajištěna přímo i v jeho ustanoveních.

Navrhovatele územních rozhodnutí, budoucí investory staveb, zavazuje stavební zákon k výkonu jejich činností v ustanovení § 76 odst. 2, podle něhož:

„(2) Každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, za tímto účelem si může vyžádat územně plánovací informaci, nejsou-li mu podmínky využití území a vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu známy.“

Vlastní projektovou činnost ve výstavbě pak upravuje v § 159 odst. 1 tak, že:

„(1) Projektant odpovídá za správnost, celistvost a úplnost jím zpracované územně plánovací dokumentace, územní studie a dokumentace pro vydání územního rozhodnutí,

zejména za respektování požadavků z hlediska ochrany veřejných zájmů a za jejich koordinaci. Je povinen dbát právních předpisů a působit v součinnosti s příslušnými orgány územního plánování a dotčenými orgány.“

Nejvyšší správní soud se mylí i v tvrzení, že v územním řízení není prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrhl.

Projednává-li totiž stavební úřad v územním řízení stavební záměr pro umístění stavby, postupuje podle § 90 stavebního zákona, tedy posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky

- „a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,*
- b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem,*
- c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.“*

Skutečnost, že je navrhováno umístění stavby na pozemku, k němuž nemá žadatel potřebná práva pro realizaci svého záměru, zjistí stavební úřad okamžitě, a to ze žádosti o vydání územního rozhodnutí. V tom případě postupuje podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, podle něhož žadatel o vydání územního rozhodnutí připojí k žádosti souhlas k umístění stavebního záměru podle § 184a citovaného zákona. Podle odstavce třetího téhož ustanovení se ale souhlas nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem. Což je daný případ.

Vzniká tak otázka, co udělá stavební úřad, zjistí-li v územním řízení skutkový stav věci podle tohoto třetího odstavce? Odpověď je nasnadě, postupuje dále standardním způsobem, avšak při posuzování tohoto záměru podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (citace viz výše) musí mít navíc na paměti i zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění), a již tehdy dbát na to, aby územní rozhodnutí naplňovalo i podmínky vyvlastnění. Tedy aby byla stavba umístěna s co nejmenšími nároky na cizí pozemky, v takovém rozsahu na nich, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění. Takový postup mám za zcela logický a souladný s danou zákonnou úpravou.

Krátce řečeno, rozhoduje-li stavební úřad o umístění stavby na cizím pozemku, mělo by mu být jasné, že se zakládá útok na cizí majetek, a nasvědčuje-li průběh řízení tomu, že stavebník bez vyvlastnění pozemek nezíská, tak právě proto musí již v tomto stadiu rovněž zkoumat, zda navrhované umístění stavebního záměru je jediné možné, respektive, zda splňuje i předpoklady vyvlastnění.

Nejvyšší správní soud neřekl k výše uvedené problematice vůbec nic! Pouze zmínil, že v územním řízení není prostor pro zkoumání jiných variant umístění, než té, která byla předmětem návrhu. Zcela však pominul, že takovéto zobecnění neplatí pro případy očkávaného vyvlastňovacího řízení, jak rozvedeno výše. Dovedu si představit, jak se Nejvyšší správní soud brání širšímu právnímu rozboru dané situace, jakémusi obecnému návodu dalšího řešení podobných záležitostí s odůvodněním, že dobrý soudce nevstupuje do prostoru veřejné správy. Dobrý soudce by si ale ani neměl nechávat „v rukávu“ další zjevné důvody možného zrušení správního rozhodnutí pro další kola soudních přezkumných řízení. Hranice mezi žalobními (kasačními) důvody a rozsahem soudního přezkumu nebývá až tak nepřekročitelná, jde jen o to, jak se to podá, vše souvisí se vším. V soukromém právu bych tomu rozuměl, ve sféře práva veřejného však nikoliv.

Nelze též nezmínit osobní zkušenost. Rušení správních rozhodnutí a rozsudků krajských soudů (Městského soudu v Praze) pro nepřezkoumatelnost je zavedenou a „lacinou“ cestou rychlého vyřizování kasačních stížností. Dalo by se proto předpokládat, že dané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelností trpět nebudou. Je tomu tak i v daném případě? Odpovězte si sami, když k vpředu uvedenému lze ještě dodat, že se z jeho rozsudku nelze vůbec dozvědět, kterým orgánem a kdy bylo územní rozhodnutí vydáno, ačkoliv je jeho středobodem, jaké je jeho číslo jednací, o čem všem jím bylo vlastně rozhodnuto, jestli prošlo odvolacím řízením, případně přezkumným soudním řízením.

Ze závěrů Nejvyššího správního soudu se nelze dozvědět ani to, zda stěžovatel (případně jeho právní předchůdce) uplatňoval námitky proti možnému umístění stavby na svých pozemcích, ať již při vydání územně plánovací dokumentace nebo zda v rámci územního řízení kvalifikovaně brojil proti návrhu na umístění stavby či nikoliv. Zda došlo v procesu územního řízení k využití institutu koncentrace řízení či nikoliv, když podle § 89 odst. 1 stavebního zákona musí být námitky účastníků řízení, a vlastníci dotčených pozemků jsou účastníky územního řízení, uplatněny nejpozději při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží.

Třeba tak zdůraznit skutečnost, že umístění stavby v území bylo zvažováno do doby vydání územního rozhodnutí celkem dvakrát. Nejdříve při pořizování příslušného územního plánu a poté v samotném územním řízení. Všechny stavbou dotčené osoby (též stěžovatele či jeho právní předchůdce) přitom měly nepochybně dostatek možností k tomu, aby hájily svá práva, aby prostřednictvím svých námitek a opravných prostředků dosáhly jiného řešení, včetně umístění stavby na jiných pozemcích. To se stěžovateli v dané věci evidentně nezdařilo, respektive neprokázal jinou racionální, ekonomicky a především technicky přijatelnou alternativu. A protože se nepodařilo získat pro výstavbu komunikační potřebný pozemek dohodou či jiným způsobem, nezbylo, než přikročit k vyvlastnění.

Vyvlastnitel přiložil k žádosti o vyvlastnění územní rozhodnutí a z něho bylo také ve vyvlastňovacím řízení vycházeno jako z dokladu prokazujícího i nezbytný rozsah vyvlastnění. Tento postup pokládám za zcela správný, a to s ohledem na obsah procesu, který předchází jeho vydání. Ani ze zákona o vyvlastnění nevyplývá, že by tomu tak nemělo být. Proč také, když nedává vyvlastňovacímu úřadu pravomoc zpochybňovat umístění stavby, a tudíž ani

rozsah pozemků potřebných pro její realizaci. Pokud je Nejvyšší správní soud jiného názoru, postupuje dle mého soudu nad rámec pravomoci dané zákonem o vyvlastnění.

Jediným relevantním podkladem vyvlastňovacího řízení ohledně rozsahu vyvlastnění tak bylo vyvlastnitelem přiložené pravomocné územní rozhodnutí. Stěžovatelem doložené smlouvy, o nichž je zmínka pod bodem č. 76 rozsudku, a které podle jejich označení evidentně souvisí již s vlastní stavební činností, neboť měly mít za cíl koordinaci staveb silniční sítě, zajištění dokumentace pro stavební povolení pro objekty stavby D 11 Smiřice – Jaroměř a dále koordinaci staveb, tedy jakýsi plán organizace výstavby, řešení odvodnění či posouzení stavebních nákladů, nemohly již na výše uvedeném nic změnit. Protože jimi ale nebyly formálně provedeny krajským soudem důkazy, stala se tato skutečnost dobrou záminkou ke zrušení jeho rozhodnutí. Ping-pong ve správním soudnictví, a to i pro naprosté formalisty, jako např. nevypořádání žalobní námítky, která jinak nemá vliv na věcnou správnost rozhodnutí, to je prostě realita správního soudnictví.

Nad rozsudkem Nejvyššího správního soudu tak musím hodně povytahovat obočí, neboť se s ním nemohu ztotožnit. Nerozumím jeho smysluplnosti, a to jsem do stavebního práva vstoupil spolu se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, tedy něco pamatuji. Někomu již jména jako JUDr. Hegenbart, JUDr. Sakař či Ing. Lanč nic neřeknou, ale to bývávala noblesa ve stavebním právu. A tak šel čas a dnes usměrňuje výkon státní správy ve stavebním právu, ale i v dalších jejích oblastech, judikatura Nejvyššího správního soudu. A nejednou způsobem, nad nímž zůstává úředníkům „rozum stát“, pro který z bezradnosti uvažují i o odchodu do jiných profesí (viz zejména přestupkové právo). Například názor Nejvyššího správního soudu na význam územního rozhodnutí by zcela jistě vedl k zastavení další nové výstavby silniční sítě a tzv. „zakopaný pes“ takového stavu by se hledal u nich. Žalovaný správní orgán se přitom nemůže domáhat „satisfakce“ ústavní stížností, a tak Nejvyššímu správnímu soudu nebrání nic v tom hlásat různá moudra. Tak jako v daném případě, kdy má být znovu přezkoumáváno to, o čem již bylo pravomocně rozhodnuto. Co asi čeká Nejvyšší správní soud od dalšího postupu vyvlastňovacího řízení? Asi slohové cvičení na způsob románů Aloise Jiráska. Nic jiného totiž nepřichází v úvahu.

Nebylo by jistě od věci takovéto případy kvantifikovat, aby se vědělo, kolik že to naši společnost takováto spravedlnost stojí. O rozporuplnosti rozhodování Nejvyššího správního soudu ostatně svědčí výsledky činnosti jeho rozšířeného senátu. Ne náhodou jsem také z akademické pudy zaslechl na otázku, jak asi bude o kasační stížnosti rozhodnuto, odpověď, že to bude záležet na tom, kterému senátu bude věc přidělena k rozhodnutí. To vše jistě Nejvyššímu správnímu soudu autority nepřidává. Přesto je v Brně více jak 15 let poklid, bez ohledu na to, že překvapivými rozhodnutími je destabilizována veřejná správa.

Tak mě v této souvislosti napadá i bonmot již výše zmíněného pana JUDr. Sakaře, že „Pravdu má ten, kdo má nejvyšší klobouk, i když ji nemá.“ Je třeba se s tímto stavem poprat, změnit jej a necht' je tento příspěvek prvním krokem na této cestě.

Poslanecká sněmovna projednala v prvním čtení návrh nového stavebního zákona.

Co přináší na úseku územního plánování?

Roman Vodný

Dne 5. listopadu 2020 Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR projednala v prvním čtení návrh nového stavebního zákona. Návrh aktuálně míří do výborů, které by měly zahájit projednání návrhu ještě v tomto roce.

Rekodifikace veřejného stavebního práva je jednou z priorit vlády, v jejímž programovém prohlášení je uvedeno, že vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice a prosadí rekodifikaci veřejného stavebního práva, která povede ke zjednodušení a zkrácení přípravy staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti České republiky. Proces rekodifikace veřejného stavebního práva byl zahájen v roce 2017, kdy Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo vládě materiál „*Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze*“. V září 2018 byl vládě předložen materiál „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace*“. V návaznosti na tyto materiály byl zpracován a projednán věcný záměr stavebního zákona, který vláda schválila usnesením č. 448 v červnu 2019.

Rekodifikace veřejného stavebního práva má za cíl zrychlení a zefektivnění povolovacích procesů ve všech právních předpisech, které upravují nebo se dotýkají veřejného stavebního práva v České republice. Předpokladem je reforma stavební správy založená na vyčlenění značné části stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy, sjednocení stavebních úřadů a vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu jako ústředního orgánu státní správy. Rekodifikace si dále klade za cíl maximální integraci dotčených orgánů do nové soustavy stavebních úřadů. Návrh nového stavebního zákona předpokládá, že u těch dotčených orgánů, které integrovány nebudou, bude využita fikce souhlasu v případě, že se dotčený orgán nevyjádří v zákonné lhůtě. V případě podání odvolání nadřízený krajský úřad bude muset sám podle tzv. apelačního principu ve věci rozhodnout, tedy rozhodnutí obecného stavebního úřadu buď potvrdit, nebo změnit, nikoliv zrušit a vrátit věc k novému projednání. Cílem je „jeden úřad, jedno povolení, jedno razítko“. Návrh nového stavebního zákona zavádí i zrychlené řízení pro případy, kdy nebudou žádné rozpory, stavebník podá kompletní žádost a doloží souhlasy všech účastníků řízení. Rekodifikace předpokládá využití nových technologií, zejména se zaměřuje na digitalizaci a elektronizaci.

K návrhu stavebního zákona a souvisejícího změnového zákona bylo v meziresortním připomínkovém řízení uplatněno dohromady téměř 7 700 připomínek, z toho cca 6 600 bylo zásadních (včetně 4 843 k návrhu stavebního zákona). Na základě vypořádání připomínek a výsledků řady souvisejících jednání a konzultací s připomínkovým místy bylo nutné najít a přijmout kompromisy a návrhy upravit. Upravený návrh byl připomínkovým místům třikrát rozeslán, a to 28. února, 6. března a 3. dubna 2020. Úpravy a změny byly primárně provedeny tak, aby byl zachován obsah, smysl a účel věcného záměru schváleného vládou, případně byly provedeny legislativně technické či z hlediska právní teorie a praxe potřebné úpravy, které měly na návrh z hlediska právní jistoty pozitivní dopad.

V rámci vypořádání bylo nezbytné přistoupit k některým významným kompromisům. Text návrhu stavebního zákona a souvisejícího změnového zákona tak doznal změn, kterými se předkládané návrhy částečně odchyľují od schváleného věcného záměru. Jeden z nejdůležitějších kompromisů se týká navrhovaného modelu státní stavební správy. Tato změna vychází z dohody uzavřené na úrovni předsedy vlády se Svazem měst a obcí a spočívá v ponechání části prvostupňové agendy stavebních úřadů v přenesené působnosti na obcích. Státní stavební správa bude vytvořena až od úrovně krajů a budou do ní integrovány dotčené orgány. V rámci takto upraveného modelu vznikne 14 krajských stavebních úřadů, jeden specializovaný stavební úřad pro povolování vyhrazených staveb, resp. významných strategických staveb např. dopravní a technické infrastruktury. V čele této soustavy bude Nejvyšší stavební úřad.

Na úseku územního plánování se oproti věcnému záměru ponechává výkon veřejné správy prakticky beze změny, tj. pořizování jakožto přenesený výkon státní správy na obcích a krajích a schvalování jako výkon samosprávy. Dále se vrací stávající názvy územně plánovacích dokumentací jak z důvodů praktických, tak z důvodů vyhovění připomínek zejména krajských úřadů. Změna názvů územně plánovacích dokumentací byla mj. kritizována kvůli tomu, že přinese nedůvodné komplikace a zbytečné změny těchto dokumentací.

V souvislosti s ponecháním současného stavu dělby moci mezi státní správu a samosprávu na úseku územního plánování, byla do návrhu včleněna možnost, aby si obce, které nejsou úřadem územního plánování, mohly pořídit územní plán, regulační plán a územní studii samy (ovšem jako výkon přenesené působnosti). Jedná se o obdobu ustanovení § 6 odst. 2 současného stavebního zákona (v územně plánovací praxi institut nazývaný jako tzv. „létající pořizovatel“). Na Legislativní radě vlády (LRV) se v tomto směru rozvinula poměrně zajímavá diskuse, která vyústila v důslednější a podrobnější úpravu. Ta má zajistit větší transparentnost procesu a zabránit tomu, aby byla dokumentace pořizována osobou nesplňující kvalifikační požadavky, což se v některých případech v minulosti stávalo. Návrh tak obsahuje proces udělení oprávnění k pořizování osobám splňujícím jmenované požadavky Nejvyšším stavebním úřadem, přičemž toto oprávnění je vždy na dobu určitou, a současně také proces, který musí obecní úřad, který není úřadem územního plánování, absolvovat, aby se mohl také stát pořizovatelem. Na první pohled se toto jeví jako zbytečná byrokratická zátěž, avšak praktické zkušenosti s institutem tzv. „létajících pořizovatelů“ jsou velmi různorodé (nelze říci, že vždy negativní), kdy se stává i to, že se úřad územního

plánování ani nedozví, že je v „jeho“ území pořizována např. změna územního plánu. Nová úprava tak mj. řeší i situaci, kdy obecní úřad přestane v průběhu pořizování „disponovat“ osobou, která kvalifikační požadavky splňuje.

Významnou změnu představuje návrat k vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy. Věcný záměr tuto problematiku řešil variantně, přičemž vláda následně rozhodla o vydávání formou obecně závazné vyhlášky. Z projednání návrhu stavebního zákona v meziresortním připomínkovém řízení a následujících jednání však jasně vyplynulo, že je nejen žádoucí, ale dokonce nezbytné, ponechat stávající formu opatření obecné povahy. Proti vydávání jednotlivých nástrojů územního plánování a zejména územně plánovacích dokumentací, formou obecně závazné vyhlášky, se postavila prakticky všechna připomínková místa, s výjimkou Prahy a České komory architektů. Tato dvě místa naopak obecně závaznou vyhlášku uvítala. V rámci připomínkového řízení však padaly mnohé oprávněné argumenty proti formě obecně závazné vyhlášky, které bylo nutné vzít v potaz. Proto bylo po vzájemné dohodě ministerstva s Nejvyšším správním soudem a Ministerstvem spravedlnosti od formy vydávání územně plánovací dokumentace formou obecně závazné vyhlášky ustoupeno.

Na druhou stranu byla učiněna dohoda, že opatření obecné povahy bude pro účely stavebního zákona oproti dnešnímu stavu upraveno. Tato úprava spočívá zejména v tom, že k návrhu těch nástrojů, které jsou vydávány formou opatření obecné povahy, již nebude veřejnost moci uplatnit námítky, ale pouze připomínky. Na této úpravě, která se může zdát na první pohled vcelku kontroverzním zásahem, však panovala vesměs shoda napříč připomínkovými místy a nijak zásadně ji nerozporovala ani Legislativní rada vlády na svých jednáních. Je důležité říci, že touto úpravou nebude nikdo krácen na svých právech, nedojde k žádnému omezení přístupu kohokoliv k soudní ochraně a nejedná se o úpravu, která by byla v rozporu s ústavním pořádkem ČR nebo mezinárodními úmluvami, kterými je ČR vázána, včetně evropského práva.

Další změnou, která bude mít významný dopad, je zrušení předkupního práva, které je upraveno v § 101 stávajícího stavebního zákona. Jako náhrada za tento zrušený institut, který je dnes využíván zejména u občanského vybavení a veřejných prostranství jakožto dvou součástí veřejné infrastruktury, je navrženo využít možnosti vyvlastnění. Také tento návrh byl v některých kruzích zpočátku vnímán negativně, především ve vazbě na občanské vybavení, které je vymezeno zákonem poměrně široce. Na druhou stranu je nezbytné uvést několik skutečností. Institut předkupního práva podle stavebního zákona v některých směrech a ohledech kolidoval s institutem předkupního práva podle občanského zákoníku, což způsobovalo v praxi mnohdy značné problémy a vedlo také k častým novelám výše uvedeného § 101 stavebního zákona. Praxe také upozorňovala na jisté nadužívání tohoto institutu ze strany obcí, které jej ve svých územních plánech aplikovaly na poměrně širokou škálu nejrůznějších záměrů. To následně vedlo i k takovým problémům, jako bylo znemožnění bezplatných převodů pozemků mezi státem a samosprávami. Pro zrušení předkupního práva a jeho nahrazení institutem vyvlastnění hovořily i zahraniční právní úpravy. Je možné zmínit např. úpravu německou, kde lze vyvlastnění využít nejen pro stavby a zaří-

zení občanského vybavení a pro veřejná prostranství, ale např. také pro brownfields nebo pro zajištění sociálního bydlení. Nezbytné je také vědomí, že vymezením veřejně prospěšné stavby či opatření v územně plánovací dokumentaci nedochází k vlastnímu vyvlastnění, ale jedná se pouze o jeden z předpokladů, aby mohlo být vůbec zahájeno vlastní vyvlastňovací řízení, které je však již vedeno podle zákona o vyvlastnění, nikoliv podle zákona stavebního. Tedy i tato úprava nakonec obstála i před Legislativní radou vlády.

Zajímavá diskuse až konferenčního stylu se na Legislativní radě vlády rozvinula k možnosti zrušit územně plánovací dokumentaci schvalujícím orgánem. Tuto možnost zná již současný zákon ve vazbě na regulační plán. Na LRV panovala shoda na tom, že územní rozvojový plán a zásady územního rozvoje jakožto povinně pořizované územně plánovací dokumentace lze zrušit pouze při současném vydání nového územního rozvojového plánu nebo nových zásad územního rozvoje. U regulačního plánu nebyla možnost jeho zrušení taktéž nijak zpochybňována, avšak diskuse se rozvinula k možnosti zrušit územní plán, kterýžto není dokumentací povinnou. Většina členů LRV se nakonec přiklonila k názoru, že u územního plánu platí spíše obdoba rušení zásad územního rozvoje a územního rozvojového plánu, tedy pouze se současným vydáním nového územního plánu a to přesto, že se o povinnou dokumentaci nejedná.

Důvody, které uvedla i LRV, byly zejména ty, že vydá-li obec územní plán, který je jejím základním koncepčním dokumentem k usměrňování jejího územního rozvoje, jedná se o dokument, který je, i dle konstantní judikatury soudů, společenskou dohodou o využití území mezi lidmi, kteří v něm žijí, a dotčenými orgány (viz např. nálezy Ústavního soudu III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013). Výsledný územní plán je tudíž výsledkem vzájemné dohody, kompromisním řešením na podobě dalšího rozvoje daného území a jednostranné vypovězení této „dohody“ ze strany obce lze připodobnit k jednostrannému vypovězení uzavřené smlouvy. Významným argumentem je také skutečnost, že územní plán vymezuje zastavitelné plochy, které by byly zrušeny spolu s územním plánem, čímž by mohlo dojít nejen k zmaření soukromých investic (a následné vymáhání náhrad ze strany fyzických nebo právnických osob), ale také k případnému zmaření veřejných investic (např. do sítí technické infrastruktury, do dopravní infrastruktury, veřejných prostranství apod.). Lze též konstatovat, že zrušením územního plánu by došlo ke zpochybnění právní jistoty a oprávněných očekávání. Územní plán tak může pozbýt účinnosti bez náhrady pouze v zákonem stanoveném případě, uvedeném v přechodných ustanoveních a to pouze za podmínky, že se jedná o územní plán schválený ještě podle zákona č. 50/1976 Sb.

I přes provedené úpravy byl stavební zákon předložen vládě se 360 rozpory (z toho 329 s kraji), změnový zákon s 200 rozpory (z toho 187 s kraji), z nichž některé byly i principiální povahy (např. nesouhlas s návrhem jako celkem). Dne 24. 8. 2020 vláda projednala a schválila návrh stavebního zákona a návrh souvisejícího změnového zákona ve znění připomínek LRV a připomínek vlády (usnesení č. 850/2020 a č. 851/2020).

Vládní návrhy obou zákonů byly následně předloženy k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Dne 11. 9. 2020 byl návrh stavebního zákona rozeslán poslancům

jako tisk 1008/0 a návrh zákona změnového byl rozeslán poslancům jako tisk 1009/0. Dne 16. září 2020 doporučil Organizační výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR projednání obou návrhů zákonů. Garančním výborem byl původně navržen Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj, to však bylo nakonec změněno a proti zvyklostem byl garančním výborem určen Hospodářský výbor.

Samotné první čtení návrhu proběhlo na mimořádné schůzi svolané pouze k těmto dvěma sněmovním tiskům dne 5. listopadu 2020. Přestože se jednalo o první čtení, trvala schůze více než 12 hodin. Na závěr prvního čtení bylo potvrzeno, že garančním výborem bude skutečně Hospodářský výbor. Návrh byl dále k projednání přikázán Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a Ústavně právnímu výboru. Snahou některých poslanců bylo, aby návrh projednal i Výbor pro životní prostředí, avšak návrh na přikázání těchto sněmovních tisků k projednání tomuto výboru nebyl Sněmovnou schválen. Naopak Sněmovna schválila návrh na prodloužení lhůty pro projednání na výborech na 100 dnů a to s ohledem na celkový rozsah a složitost projednávané materie.

Při prvním čtení zaznělo mnoho výtek k návrhu nového stavebního zákona, mnohé z nich i na adresu územního plánování. Navržená úprava je kritizována zejména skupinou velkých měst (sdružuje Prahu, Brno, Ostravu, Plzeň a Liberec), která požaduje zejména to, aby bylo územní plánování jako celek svěřeno plně do kompetence samosprávy. Právě v této souvislosti zazněly některé výtky, které je vhodné i na tomto místě zmínit a stručně je rozebrat.

Při prvním čtení opakovaně zaznívalo, že návrh zásadně omezuje samosprávy na úseku územního plánování a je tudíž celý protiústavní. Vůči tomu je však třeba se poměrně ostře ohradit. Návrh na úseku územního plánování rozhodně samosprávy neoslabuje a není ani protiústavní. Ve věci dělby moci mezi státní správu a samosprávu návrh zachovává současný stav. Pořizování, tedy v zásadě technický proces, zůstává jako výkon přenesené působnosti, schvalování jako výkon samosprávy, tedy vůle voleného orgánu. Samospráva je v některých ohledech dokonce posílena. Lze upozornit např. na fázi informování zastupitelstva o návrhu vypořádání celého procesu projednání, o posílení samosprávy na poli plánovacích smluv nebo o možnost stanovit výjimku z požadavků na vymezení pozemků a umístování staveb v regulačním plánu nebo v části územního plánu, který obsahuje prvky regulačního plánu. Je potřeba také říct, že tento stav rozdělení kompetencí je v České republice platný od roku 2007 a od té doby nebyl nikdy zpochybněn ze strany soudní moci a to přesto, že judikatura v oblasti územního plánování je již poměrně dosti bohatá. Není tedy zřejmé, z čeho je vůbec protiústavnost návrhu vyvozována.

Kritici vesměs uváděli, že návrh samosprávy omezuje tím, že jim odnímá možnost pořizovat si územní plán v samostatné působnosti, což je podle některých na základě stávající právní úpravy možné. Toto se však nezakládá na pravdě. Samospráva podle současné právní úpravy nemůže pořizovat územní plán, ani žádný jiný nástroj územního plánování. Zřejmě je zde naráženo na výše zmíněné ustanovení současného § 6 odst. 2, kdy obec, která není obcí s rozšířenou působností (tedy úřadem územního plánování) může zajistit

splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti a následně si pro své území územní plán pořídit. Zákon však jednoznačně uvádí, že se jedná o přenesený výkon státní správy, nikoliv o výkon samosprávy. Jedná se tedy o zřejmé nepochopení poměrně jednoznačně formulovaného ustanovení. Za druhé je třeba dodat, že analogie výše uvedeného § 6 odst. 2 je i v návrhu nového stavebního zákona, jak bylo popsáno výše, a obce tedy nejsou v tomto směru poškozovány.

Opakovaně pak bylo zmiňováno, že dalším oslabením samosprávy je změna na úseku vydávání územních opatření (o stavební uzávěře a o asanaci území) a vymezení zastavěného území samostatným postupem. Ovšem také zde se jedná o zcela lichý argument, který opět zřejmě pramení z nepochopení stávající úpravy. Tyto instituty jsou sice vydávány radou obce (nebo kraje) jakožto voleným orgánem, avšak je tak činěno v přenesené působnosti. Z laického pohledu jde možná o nepatrnou nuanci, avšak z pohledu výkonu veřejné moci se jedná o poměrně zásadní rozdíl.

Co se pak týká vymezení zastavěného území, to se vymezuje primárně územním plánem, který je vydáván v samostatné působnosti. Pouze obce, které nechtějí pořídit územní plán, si podle dnešní právní úpravy mohou požádat o vymezení zastavěného území. Toto vymezení zastavěného území vydává rada obce v přenesené působnosti, nikoliv v samostatné.

Návrh nového stavebního zákona ponechává oba instituty v působnosti státní správy, konkrétně je bude vydávat úřad územního plánování. Návrh tedy samosprávě žádnou kompetenci neodebírá, neboť ji nikdy neměla. Změna kompetencí na tomto úseku byla ostatně poměrně pozitivně kvitována i v rámci vypořádání meziresortního připomínkového řízení a byla podpořena i Legislativní radou vlády.

Obdobně lichá je obava, že stát si bude prosazovat své zájmy skrze územní rozvojový plán bez jakékoliv konzultace či projednání návrhu s dotčenými obcemi. V první řadě je třeba říct, že stát musí být schopen prosazovat své záměry, byť lze souhlasit, že by tak mělo být při dosažení maximální dohody v území. Avšak není možné, aby jedna malá obec blokovala zásadní infrastrukturální záměry státu, včetně tzv. projektů společného zájmu, jako jsou dálnice, železnice nebo produktovody, aniž by k tomu měla jiný relevantní důvod než neochotu mít tento záměr umístěn na svém území (k tomu např. viz i rozsudek NSS č. 2 As 223/2018-55, ze kterého plyne, že jsou situace, kdy je obec povinna se „v zájmu celku obětovat“ užitím svého území pro vymezení koridoru pro nadmístní zájem). Ostatně není pravdou, že by projednání územního rozvojového plánu probíhalo bez zapojení obcí. Obec mohou k návrhu uplatnit své připomínky, které budou muset být vypořádány. Pokud jim nebude vyhověno, musí být nevyhovění zdůvodněno, jako u všech ostatních připomínek. Je však potřeba říci, že se nejedná o žádnou novinku. Územní rozvojový plán je již součástí stávajícího stavebního zákona (po novele provedené zákonem č. 403/2020 Sb. účinné od 1. ledna 2021) a do nového se v zásadě přejímá. Dále také platí, že současně platná politika územního rozvoje je závazná i pro rozhodování v území, což znamená, že na jejím základě by teoreticky mohly být významné infrastrukturální projekty již dnes povolovány. I zde se obce vyjadřují formou připomínek.

Posledním významným užívaným argumentem je, že územní plán nemůže mít stejný obsah pro malou obec a velké město. K tomu je třeba konstatovat, že i ministerstvo se ztotožňuje s tezí, že územní plán nemůže mít stejný obsah pro malou obec a velké město a ani nic takového nenavrhuje. V této souvislosti je však potřeba si uvědomit jisté mantinely. Územní plán je závazný pro rozhodování v území. Zasahuje zásadním způsobem do práv jednotlivých vlastníků. Za územní plán nemůže být prohlášeno cokoliv, co si kdo usmyslí. Proto má v zákoně stanoven obsah. Ten je však rozdělen na dvě části. Základní obsah, který musí být jeho součástí vždy a potom další skutečnosti, které mohou být jeho součástí pouze v případě, že je to nezbytné (resp. účelné). Je také potřeba v této souvislosti říci, že ani toto není žádnou novinkou. Takto je obsah územního plánu koncipován již od roku 2007 a nový stavební zákon na tom nic nemění.

Mezi základní obsah patří pouze to nezákladnější, co je třeba vyřešit v každém území. Tedy vymezení zastavěného území, stanovení základní koncepce rozvoje území, urbanistickou koncepcí, koncepcí krajiny a koncepcí veřejné infrastruktury a pro to vše stanovení podmínek pro využívání ploch. To je v zásadě celý základní obsah územního plánu. Je na městech a obcích, jakým způsobem tyto povinné koncepce naplní. Každá plocha v územním plánu musí mít definováno alespoň přípustné a nepřípustné využití, je ale na městech a obcích, jak si toto využití stanoví, jaké využití v jednotlivých částech svého území dovolí a jaké nikoliv. Mohou a nemusejí také použít řadu nástrojů prostorové regulace, například výškovou regulaci nebo koeficient zeleně.

Další obsahové okruhy jsou, je možné říci, volitelné. Jedná se např. o vymezení územních rezerv, zastavitelného území, členění území na lokality, vymezení veřejně prospěšných staveb, vymezení architektonicky a urbanisticky cenných staveb nebo etapizací. Je na projektantovi územního plánu, ve spolupráci s pořizovatelem a určeným zastupitelem, zda vyhodnotí účelnost jejich zahrnutí do návrhu.

Je vidět, že návrh stavebního zákona je tématem, které společností rezonuje a bude rezonovat vždy, když budou probíhat jakékoli změny stavebního práva. Stavební zákon je v zásadě nejsložitější právní normou v České republice nejen svým rozsahem, ale zejména svým dopadem. Zásadní problém stavebního práva v Česku poměrně explicitně vyjádřil na prvním čtení pan poslanec Čížinský (cit.): *„To, že současná úprava neumožňuje rychlý postup, prostě není pravda. Co vlastně zdržuje to stavební řízení, to konfliktní řízení, tak je to hlavně nedůvěra. Nedůvěra lidí v úřady, stavebníky, vůči sousedům, lidí vůči politikům. To je to, co vede k odvolávání, to je také to, co potom vede k soudním řízením. Potom také nekomunikace. Stavebníci nedostatečně komunikují s lidmi, kterých se ty stavby týkají. Dále to je také absence podkladů, samozřejmě nedostatečná digitalizace“*. Důvěra je skutečně základním kamenem a esenciální součástí problematiky současného stavebního práva.

Jak dopadne celý proces projednání nového stavebního zákona i ve stínu koronavirové pandemie je v současné chvíli obtížné předjímat. Co však zcela jistě je, že proces projednání bude velmi náročný a v jeho průběhu budou podány mnohé pozměňovací návrhy, které mohou celý návrh v konečném důsledku poměrně značně vychýlit zcela jiným, než zamýšleným směrem.

Nová odpadová legislativa po projednání v Senátu ČR*

Jan Štandera

Platný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech je základním právním předpisem, kterým se řídí odpadové hospodářství v České republice již 18 let. Zákon byl koncipován jako systematická a komplexní právní úprava nakládání s odpady, která zajišťuje též povinnou implementaci platných předpisů EU v této oblasti. Za dobu své existence byl mnohokrát novelizován a postupně tak byla nově zavedena, upravena nebo doplněna zejména problematika integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností, poplatků za komunální odpad, autovraků, přeshraniční přepravy odpadů, PCB, elektrozařízení a elektroodpadu, baterií a akumulátorů, kolektivního plnění v oblasti zpětného odběru pneumatik a hierarchie způsobů nakládání s odpady. V důsledku těchto mnohých zásahů do původní koncepce, resp. rozsahu zákona, se jeví současné znění zákona jako velmi komplikované, nepřehledné a obtížně aplikovatelné. Zároveň se stále v souladu s rozvojem vědeckých poznatků operativně vyvíjí a mění i již dříve transponované evropské právní předpisy. Během roku 2018 byly ze strany EU schváleny změny několika stávajících směrnic regulujících odpadové hospodářství (tzv. „balíček oběhového hospodářství“), přičemž pro oblast výrobků s ukončenou životností je nejdůležitější změna tzv. rámcová směrnice o odpadech, která mění některé současné základní definice, některé nově zavádí, a zároveň vymezuje tzv. obecné minimální požadavky pro systémy rozšířené odpovědnosti výrobce. S ohledem na nezbytnost provedení transpozice nové unijní předpisové základny a nepřehlednost stávajícího předpisu, bylo nutno přistoupit ke zcela novému koncepčnímu pojetí celého systému odpadového hospodářství.

Proto vláda zpracovala novou právní úpravu, jejímž účelem je komplexně upravit oblast odpadového hospodářství počínaje předcházením vzniku odpadu přes různé způsoby nakládání s ním po pravidla jeho odstraňování, a to s ohledem na prosazení hierarchie nakládání s odpady a při zajištění co nejvyšší míry ochrany životního prostředí a zdraví lidí za současné sociální únosnosti a ekonomické udržitelnosti. Kombinace stávajících a nových nástrojů obsažených v nové úpravě si v souladu s novými trendy v EU klade za cíl zejména vytvořit zákonné předpoklady pro výrazný odklon toku odpadů na skládky ve prospěch jiných způsobů nakládání s odpady, které jsou jednak ohleduplnější k životnímu prostředí, jednak respektují ekonomickou hodnotu, kterou odpad mnohdy nadále má. Realizaci tohoto úsilí představuje soubor čtyř návrhů zákonů, které tvoří vzájemně provázaný celek – zákon o odpadech, zákon o výrobcích s ukončenou životností, změnový zákon a novela zákona o obalech, všechny s navrhovanou účinností od 1. 1. 2021.

*) Poznámka redakce: Informace o současném stavu odpadové legislativy navazuje na předchozí článek JUDr. Libora Dvořáka uveřejněný v bulletinu Stavební právo č. 1/2020 „Nová odpadová legislativa je projednávána Parlamentem“.

I. Zákon o odpadech

Hlavním cílem nového zákona o odpadech je vytvořit legislativní podmínky pro podporu recyklace odpadů a pro další výrazný odklon odpadů ze skládek, především komunálních odpadů, který bude muset být prakticky proveden, aby byly naplněny velmi ambiciózní evropské požadavky pro nakládání s komunálními odpady. Zákon stanovuje závazné cíle pro recyklaci komunálních odpadů, pro omezení skládkování komunálních odpadů, ukazatele pro třídění odpadů na úrovni obcí a upravuje také dosavadní ekonomické nástroje v odpadovém hospodářství, které nebyly dosud vhodně nastaveny.

Zákon stanovuje rok 2030 jako nejzazší termín, od kterého bude zakázáno ukládat na skládky využitelné a recyklovatelné odpady. Zákaz skládkování však neznamená absolutní zákaz, neboť nadále bude možno na skládky umisťovat odpad, který nelze ani energeticky využít či recyklovat, jako je třeba struska, popel a celá řada dalších odpadů. Hlavní ambicí přesto je, aby se do roku 2030 snížilo skládkování někde k úrovni 10 % komunálního odpadu, který se v absolutních číslech pohybuje stále někde na úrovni 5,5–5,6 milionu tun ročně.

Pokud jde o ekonomické nástroje, zákon obsahuje nové nastavení poplatků za ukládání odpadů na skládky. Využitelné odpady nemohou být ukládány bez využití na skládkách, ale musí směřovat do recyklace, k čemuž má přispět ekonomické znevýhodnění skládkování. V tomto směru dochází k poměrně velmi výraznému vzestupu skládkovacího poplatku strukturovanému do roku 2030 (postupně ze současných 500 Kč až na 1 850 Kč). Na druhé straně je tento nárůst kompenzován motivačním nástrojem tzv. třídící slevou, která zajistí, že obce nebudou nadměrně ekonomicky zatíženy.

Zákon o odpadech upravuje pravidla pro předcházení vzniku odpadu a pro nakládání s ním, práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství a působnost orgánů veřejné správy na tomto úseku. V úvodních ustanoveních je uvedena zásada, že výklad a aplikace zákonné úpravy musí být v souladu s hierarchií odpadového hospodářství. Podle ní je prioritou předcházení vzniku odpadu. Nelze-li tento požadavek splnit, pak následuje příprava k opětovnému použití, recyklace, dále jiné využití, včetně energetického, a teprve nakonec odstranění odpadu uložením na skládky.

Určuje se, kdo je původcem odpadu, a to i ve specifických případech provádění díla na zakázku nebo u subdodavatelských vztahů. Původcem odpadu je každý, při jehož činnosti vzniká odpad, dále osoba, která provedla jeho úpravu, a obec u všech odpadů pocházejících od jiných původců, kteří jsou zapojeni do obecního systému, přičemž se připouští, aby původcovství bylo stanoveno písemnou smlouvou. V případě komunálních a obalových odpadů, vyjma odpadů z domácností, lze písemnou smlouvou sjednat, že jejich původcem je vlastník nemovité věci, ve které vznikají. Komunálním odpadem je přitom rozuměn směsný a tříděný odpad z domácností, zejména papír, lepenka, sklo, kovy, plasty, biologický odpad, dřevo, textil, obaly, odpadní elektrická a elektronická zařízení, odpadní baterie a akumulátory. Dále objemný odpad, zejména matrace a nábytek, a konečně směsný odpad a tříděný odpad z jiných zdrojů, pokud je co do povahy a složení podobný odpadu z domácností.

Odpad se zařazuje do dvou kategorií, a to nebezpečný odpad a ostatní odpad a dále do druhu odpadu, vymezeného v Katalogu odpadů, který stanoví MŽP vyhláškou. Vymezují se postupy, kdy odpad přestane být odpadem a okamžik, ke kterému se tak stane, přičemž jde v zásadě o provedení recyklace jiným využitím odpadu, opětovné použití nebo zpracování do výrobku v zařízeních na výrobu papíru, lepenky, skla a kovů.

Pasáž zákona upravující nakládání s odpady obsahuje zejména obecnou povinnost pro každého nakládat s odpadem pouze v zařízení k tomu určeném a stanoveným způsobem pro daný druh a kategorii odpadu, soustřeďovat odpad odděleně podle druhu a materiálů odpadu, a předat stanovený odpad určeným osobám nebo na určené místo. Upravuje se i problematika nezákonně soustředěného odpadu („černých skládek“), např. pokud obecní úřad obce s rozšířenou působností nezjistí osobu odpovědnou za nezákonně soustředěný odpad, vyzve vlastníka pozemku, aby odpad odklidil, pokud jej neodstraní na výzvu, může uložit vlastníkovi pozemku, aby zabezpečil místo proti dalšímu návozu odpadu, nebo úřad může zabezpečit odpad před únikem, který ohrožuje životní prostředí, nebo odpad odklidit.

Dále se vymezují povinnosti původce odpadu a povinnosti pro provozovatele zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu. Velmi detailně je rozvedeno nakládání s komunálním odpadem a s dalšími odpady v obecním systému odpadového hospodářství. Stanovují se povinnosti pro obec, jako převzetí veškerého komunálního odpadu vznikajícího na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob, určení místa pro oddělené soustřeďování komunálního odpadu, a to nebezpečného odpadu, papíru, biologického odpadu, jedlých olejů a tuků, od 1. 1. 2025 i textilu, plastů, skla, kovů, a zajistit, aby odděleně soustřeďované recyklovatelné složky komunálního odpadu tvořily z celkového množství komunálního odpadu, kterých je obec původcem v roce 2025 a násl. letech alespoň 60 %, v roce 2030 a násl. letech alespoň 65 %, a v roce 2035 a násl. letech alespoň 70 %.

Upravuje se výčet správních orgánů, které vykonávají státní správu na úseku odpadového hospodářství, a jejich kompetence. Výkon je rozprostřen mezi MŽP, MPO, MZe, MZ, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, krajské hygienické stanice, inspekce, celní úřady a Generální ředitelství cel, Policii ČR, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, újezdni úřady a Státní fond životního prostředí ČR.

II. Zákon o výrobcích s ukončenou životností

Záměrem tohoto zákona je komplexně upravit problematiku vybraných výrobků v celém jejich životním cyklu, tedy od jejich výroby a uvedení na trh až po jejich zpracování poté, kdy se staly odpadem, a využít přitom jejich zbývající ekonomický potenciál. Vybranými výrobky, kterých se předmětná právní úprava týká, jsou elektrická a elektronická zařízení (elektrozařízení), baterie a akumulátory, pneumatiky a vozidla. Předmětem úpravy je regulace obsahu nebezpečných látek ve vybraných výrobcích, prevence vzniku odpadů z vybraných výrobků, regulovaný zpětný odběr či sběr výrobků s ukončenou životností s cílem zajistit co největší podíl jejich opětovného použití a recyklace a zvláštní pravidla pro nakládání s výrobky s ukončenou životností včetně jejich využití a odstranění.

Zákon o výrobcích s ukončenou životností je ve vztahu k souběžně zpracovanému zákonu o odpadech zvláštní právní normou, jde o vztah speciálního a obecného předpisu. Výrobky s ukončenou životností jsou odpadem a z působnosti zákona o odpadech jsou vyloučeny pouze v rozsahu, v jakém nakládání s nimi upravuje tento zákon.

Hlavními změnami oproti platné úpravě jsou zejména jednotná úprava pravidel pro vznik a fungování tzv. kolektivních systémů sběru odpadů. Provozovatelé kolektivních systémů budou povinni provádět tzv. ekomodulaci, což je zohlednění dopadu vybraného výrobku na životní prostředí při určování výše finančního příspěvku provozovatelem kolektivního systému pro určitý vybraný výrobek nebo jeho typ. V zásadě to znamená, že by měly být zvýhodněny výrobky, které potom bude možno recyklovat, jinak využívat, likvidovat levněji, snáze a bez větších dopadů na životní prostředí než jiné srovnatelné výrobky.

Dále jsou v zákoně obsaženy podmínky zajištění osvětové a informační činnosti ze strany výrobců a provozovatelů kolektivních systémů. Zákon přenáší cíle zpětného odběru přímo na výrobce elektrozařízení, resp. provozovatele kolektivních systémů tak, aby zajistili požadovanou minimální úroveň zpětného odběru odpadních zařízení. Návrh také stanovuje, že provozovatel kolektivního systému, který zajišťuje zpětný odběr, nesmí být zároveň zpracovatelem těchto výrobků s ukončenou životností, aby se zamezilo vzniku tržní dominance.

Pokud jde o požadovanou hustotu sběrné sítě, jsou nastaveny konkrétní podmínky pro jednotlivé vybrané výrobky. Výrobce elektrozařízení určených k použití v domácnosti má povinnost zřídit nejméně jedno veřejné místo zpětného odběru v každé obci s počtem obyvatel přesahující 2 000, ve které uvádí elektrozařízení na trh, dále v každé obci, která o jeho zřízení projeví zájem a i v každém prodejním místě posledního prodejce, který tyto prodává a který o jeho zřízení projeví zájem.

U výrobce přenosných baterií nebo akumulátorů je povinnost zřídit veřejné místo zpětného odběru odvozena od minimálního počtu 1 500 obyvatel v obci, výrobce automobilových baterií nebo akumulátorů má tuto povinnost v každé obci s pověřeným obecním úřadem, stejně jako výrobce pneumatik.

Stanovují se pravidla při zbavování se vozidla s ukončenou životností nebo jeho části předáním osobě oprávněné ke sběru vozidel. Výrobci se ukládá povinnost hradit zpracovateli vozidla náklady spojené s převzetím nebo je bezplatně odebírat a za tím účelem zajistit přiměřeně dostupnou síť sběrných míst. Zakazuje se držet nebo přechovávat více než tři vybraná vozidla s ukončenou životností neevidovaná v registru silničních vozidel v ČR, pokud nepůjde o osobu v tomto oboru podnikající. Provozovatel zařízení vozidel pro sběr a zpracování vozidel bude muset zajistit v každém kalendářním roce jejich opětovné využití v rozsahu min. 95 % jejich průměrné hmotnosti.

III. Novela zákona o obalech

Do odpadového balíčku je zahrnuta i změna zákona o obalech. Jedná se především o úpravu podmínek plnění povinnosti zpětného odběru obalů nebo odpadů z obalů, včetně stanovení minimální hustoty sběrné sítě. Sběrná místa pro odpady z obalů by měla být pro občany dostupná v docházkové vzdálenosti. Autorizované obalové společnosti budou mít povinnost zohledňovat opakovanou použitelnost obalů a zvýhodňovat je před obaly, které nejsou opakovaně použitelné. Návrh rozšiřuje povinnost autorizovaných obalových společností podrobit své hospodaření a vykazované údaje o zpětném odběru a zpracování odpadů z obalů povinným auditům, aby byla zajištěna vyšší kontrola jejich finančního řízení a transparentnost vykazovaných údajů. V tomto směru se zavádí např. zákaz podnikání v oblasti nakládání s odpady pro obalové společnosti, jejich povinné finanční zajištění nezávislé na platební schopnosti povinných osob, povinnost vytvářet finanční rezervu nebo kontraktační povinnost vůči každé obci, která o uzavření smlouvy projeví zájem, za podmínek obdobných jako s ostatními obcemi.

IV. Změnový zákon

Doprovodný změnový zákon obsahuje novely celkem deseti zákonů dotčených novou věcnou úpravou nakládání s odpady. Nejpodstatnější změny představuje novelizace zákona o místních poplatcích, která odstraňuje dosavadní poplatkovou dvoukolejnost, neboť místní poplatky za komunální odpad budou upraveny pouze v tomto zákoně a nikoliv již souběžně i v zákoně o odpadech. Podle ní si obec zvolí jeden ze dvou možných typů poplatků, přičemž první z nich je paušální a je odvozen od přihlášení poplatníka v obci, ten druhý je založen na skutečném množství produkováného odpadu vyjádřeného v hmotnostních nebo objemových jednotkách.

Aktuální stav projednávání zákonných předloh

Vládní návrhy všech čtyř výše uvedených zákonů prošly, s některými změnami, po ročním projednávání nakonec úspěšně Poslaneckou sněmovnou, avšak legislativní proces není doposud dokončen, byť je jejich účinnost navržena již od 1. 1. 2021. Senát totiž vrátil projednávání všech postoupených zákonných předloh zpět do dolní komory Parlamentu, když ke třem zákonům schválil pozměňovací návrhy a jeden zákon dokonce zamítl.

V návrhu zákona o odpadech, mimo nápravu některých legislativně technických nedostatků, Senát navrhuje např. stanovit 15denní lhůtu pro oznámení o umístění mobilního zařízení ke sběru odpadu v obci. K předloze zákona o výrobcích s ukončenou životností se doporučuje stanovit závazný procentní ukazatel minimálního zpětného odběru u všech typů odpadních pneumatik na 80 % již od roku 2022, a nikoliv jako původně až od roku 2025.

Konečně ve změnovém zákoně se vypouští novelizace zákona o zadávání veřejných zakázek, podle které by byl zadavatel při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabí-

dek a výběru dodavatele povinen, za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného a environmentálně odpovědného zadávání a inovací.

Nejdůležitější změnou, kterou Senát navrhuje u těchto zákonů, je však posunutí data nabytí jejich účinnosti o jeden rok, tedy k 1. 1. 2022. Tím by byla vytvořena dostatečná legisvakanční lhůta potřebná pro pokud možno plynulý a bezproblémový náběh na novou právní úpravu, která přináší zásadní koncepční změny.

Důvodem pro zamítnutí novely zákona o obalech je především obava, že by nové nároky kladené zákonem na autorizované obalové společnosti, neúměrně dopadly na spotřebitele a obce.

O konečné podobě těchto zákonů tak rozhodne na své prosincové schůzi až Poslanecká sněmovna. Pokud setrvá na své verzi zákona a Senát přehlasuje, dojde ke zkrácení doby na seznámení se s novou právní regulací na skutečné minimum, což bude vzhledem k jejímu rozsahu a významu změn dosavadního režimu, klást zvýšené nároky nejen na příslušné správní orgány, ale především na povinné subjekty.^{*)}

*) Poznámka redakce: K datu redakční uzávěrky tohoto čísla bulletinu je již znám výsledek legislativního procesu. Poslanecká sněmovna setrvala na své verzi zákona a přehlasovala Senát. Zákon o odpadech č. 541/2020 Sb. byl vyhlášen v částce 222 Sbírky zákonů s účinností od 1. 1. 2021.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 207/2020-32 (řízení o odstranění stavby; řízení o dodatečném povolení stavby)

V řízení o dodatečném povolení stavby je možné vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Takové nové rozhodnutí může při dodržení podmínek § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu sloužit jako důvod pro obnovu řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 7. 2020, č. j. 22 A 66/2019-39 a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „žalovaný“), rozhodnutími ze dne 10. 6. 2019, č. j. MSK 66386/2018, a ze dne 13. 6. 2019, č. j. MSK 92418/2019, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Mosty u Jablunkova, stavebního odboru (dále jen „stavební úřad“), který zastavil řízení o žádostech žalobkyně o vydání nových rozhodnutí, a to v řízení o dodatečném povolení stavby (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 3. 2018, č. j. OUMJ 590/2018) a v řízení o odstranění stavby (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 3. 2018, č. j. OUMJ 591/2018). Žalobkyně se domáhala provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, neboť rozhodnutím ze dne 7. 10. 2014, č. j. OUMJ 2053/2014, stavební úřad zamítl žádost jejího právního předchůdce, Ing. I. Ch., o dodatečné povolení stavby „garáž“ na pozemcích p. č. X, X a X v k. ú. Mosty u Jablunkova a rozhodnutím ze dne 6. 5. 2015, č. j. OUMJ 914/2015, nařídil odstranění této stavby.

Žalobkyně se následně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení obou rozhodnutí žalovaného. Krajský soud její žalobě vyhověl, obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení. Poukázal na to, že žalobkyně se domáhala vydání nového rozhodnutí v souladu s § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to poté, co stavební úřad rozhodl dne 6. 5. 2015 o odstranění stavby garáže a rozhodnutí nabylo dne 2. 9. 2015 právní moci. Žádost o dodatečné povolení stavby byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 7. 10. 2014 s odůvodněním, že část stavby se nachází na pozemku p. č. X, tedy v nezastavěném území, s funkčním využitím plochy – zemědělské pozemky, a proto je stavba garáže v tomto území

nepřípustná, neboť není umístěna v souladu s územním plánem obce. Žalobkyně podala dne 13. 11. 2017 stavebnímu úřadu žádost o vydání nových rozhodnutí v řízeních o dodatečném povolení stavby a o odstranění stavby, s odůvodněním, že byla schválena změna územně plánovací dokumentace, a odpadl tak jediný důvod, pro který byla žádost o dodatečné povolení stavby zamítnuta, a bylo rozhodnuto o jejím odstranění. Stavební úřad rozhodl dne 13. 3. 2018 tak, že obě řízení zahájená na základě žádosti žalobkyně zastavil, a to se shodným odůvodněním, resp. s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33, podle kterého není možné vést samostatně řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by předtím bylo zahájeno řízení o jejím odstranění, a žalovaný tato rozhodnutí potvrdil. Takový závěr pokládá krajský soud za příliš formalistický. Skutková situace ve věci řešené v rozsudku č. j. 2 As 166/2015-33 byla odlišná od nyní přezkoumávané věci. Jak vyplývá z citovaného rozsudku, řízení o odstranění stavby tam proběhlo bez toho, že by stavebník požádal o dodatečné povolení stavby. To učinil až poté, kdy rozhodnutí o odstranění stavby nabylo právní moci. V tomto kontextu je nutno číst citovaný rozsudek NSS a jeho závěry, že nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by předtím bylo zahájeno řízení o jejím odstranění, není tedy vůbec možné uvažovat o vedení zcela samostatného řízení o dodatečném povolení stavby. V nyní přezkoumávané věci je však situace jiná v tom, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo vedeno, žádost byla pravomocně zamítnuta, a poté bylo rozhodnuto o odstranění stavby. Existuje tedy řádně a včas uplatněná žádost o dodatečné povolení stavby, na níž je možno „navázat“ s použitím § 101 písm. b) správního řádu. Negativní rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu ohledně žádosti o nové řízení ve věci dodatečného povolení stavby, založené pouze na vyloučené citaci rozsudku NSS č. j. 2 As 166/2015-33, tak neobstojí. Zároveň – právě s ohledem na úzkou souvislost obou řízení (dodatečně povolovacího a odstraňovacího) – představuje tato situace podle krajského soudu důvod pro stavební úřad také k novému „otevření“ řízení o odstranění stavby, ačkoli obecně typově jde o řízení zahajované z úřední povinnosti. Novým řízením o dodatečném povolení stavby se totiž stavební úřad ocitá v postavení, na něž pamatuje § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) – po uplatnění žádosti o dodatečné povolení stavby stavební úřad přerušil řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Krajský soud si je vědom rozsudku NSS ze dne 11. 1. 2018, č. j. 1 As 272/2017-82, jehož právní věta zní: „Pokud bylo pravomocné rozhodnutí vydáno v řízení zahájeném ex officio, není možno zahájit a vést nové řízení podle § 101 písm. b) správního řádu, neboť není splněna podmínka existence dříve zamítnuté žádosti.“ Tento rozsudek NSS se však sice zabýval novým řízením podle správního řádu v souvislosti s řízením o odstranění stavby, resp. terénních úprav, avšak původní řízení probíhalo v režimu § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. (dále jen „starý stavební zákon“). Podle něj bylo vedeno pouze jedno řízení (o odstranění stavby), které se nepřerušovalo po případné žádosti o dodatečné povolení stavby, a výsledkem řízení bylo buď rozhodnutí o odstranění stavby, nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. V případě řešeném v rozsudku č. j. 1 As 272/2017-82 navíc nebyla vůbec podána žádost o dodatečné povolení, takže nebylo možno vůbec uvažovat o podmínce existence dřívější zamítnuté žádosti. V nyní posuzovaném případě tudíž neobstojí ani rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného pokračování ohledně nového řízení ve věci odstranění stavby. Krajský soud proto žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil.

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Trvá na svém závěru, že odůvodnění rozsudku č. j. 2 As 166/2015-33 je na projednávanou věc přílehlavé, a jeho závěry jsou proto aplikovatelné i v této věci. Z § 129 stavebního zákona jasně vyplývá, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením zahajovaným na žádost poté, co je z moci úřední zahájeno řízení o odstranění stavby. Jedná se o samostatné řízení v rámci řízení o odstranění stavby. Z § 129 odst. 2 stavebního zákona tedy plyne, že nelze vést nové řízení o dodatečném povolení stavby a vydat nové rozhodnutí ve věci, aniž by před tím mohlo být znovu „otevřeno“ řízení o odstranění stavby. Protože řízení o odstranění stavby bylo zahájeno z moci úřední, nelze jej otevřít postupem podle § 101 písm. b) správního řádu, neboť by nebyla splněna podmínka existence dříve zamítnuté žádosti, jak ostatně potvrzuje i rozsudek NSS č. j. 1 As 272/2017-82. Stěžovatel se proto domnívá, že nepostupoval příliš formalisticky.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Následně NSS přistoupil k vypořádání kasačních námitek. Stěžovatel se domnívá, že nelze vydat nové rozhodnutí v případě, kdy bylo vydáno již pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby a v rámci řízení o odstranění stavby byla rovněž zamítnuta žádost o dodatečné povolení stavby. Podle jeho názoru tomuto postupu brání jak znění § 129 stavebního zákona, tak judikatura NSS, zejména rozsudky č. j. 2 As 166/2015-33 a č. j. 1 As 272/2017-82. Podle § 101 písm. b) správního řádu: Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže (...) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Podle § 102 odst. 3 správního řádu: Nové řízení podle § 101 lze zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak. Žádost může podat kterýkoli z účastníků původního řízení, nebo jeho právní nástupce za předpokladu, že je původním rozhodnutím přímo dotčen. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona: Stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

NSS se nejprve zabýval povahou obou řízení, tj. řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby a jejich vzájemným vztahem. V rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87, NSS uvedl, že „řízení o odstranění stavby uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv. černých staveb. Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k jejich odstranění došlo vždy a za všech okolností, neboť by tak mohlo dojít k nepřiměřenému zásahu do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu zákon umožňuje (za kumulativního splnění několika zákonných podmínek), aby byla černá stavba dodatečně povolena. Pro dodatečné povolení stavby zákon konstruuje speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí.“ Dále konstatoval, že řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisejí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být zahájeno vždy, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka (a splnění dalších zákonných podmínek), zda bude zahájeno a vedeno. V rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, NSS na tyto závěry navázal a konstatoval, že řízení o dodatečném povolení stavby je svou povahou akcesorické k řízení o odstranění stavby. V rozsudku ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, NSS uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby je specifické tím, že je vloženo do řízení o odstranění nepovolené stavby a do jisté míry je s ním svázáno. Předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti, a žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit. Ačkoliv jsou obě řízení vzájemně provázána, zároveň jsou v určité míře samostatná, neboť rozhodnutí, kterým nebyla stavba dodatečně povolena, je samostatným rozhodnutím, které lze napadnout odvoláním a poté žalobou (viz rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 As 108/2013-33). Obdobně lze napadnout i rozhodnutí o odstranění stavby. V projednávané věci podal právní předchůdce žalobkyně v průběhu řízení o odstranění stavby žádost o její dodatečné povolení. Ta byla následně rozhodnutím ze dne 7. 10. 2014 zamítnuta, a to z důvodu nesouladu stavby s územním plánem. Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2015 stavební úřad rozhodl o odstranění stavby. Ještě před uplynutím lhůty k odstranění stavby však došlo ke změně územního plánu a žalobkyně se žádostmi o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu domáhala vydání nového rozhodnutí jak v řízení o odstranění stavby, tak v řízení o dodatečném povolení stavby. Stavební úřad řízení o vydání nových rozhodnutí v obou případech zastavil, stěžovatel odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, a to s odkazem na judikaturu NSS. Krajský soud naopak vyložil judikaturu NSS odlišně od stěžovatele. Je tedy třeba vyjasnit, jaký vliv mají oba krajským soudem citované rozsudky na projednávanou věc.

Podle rozsudku č. j. 2 As 166/2015-33 nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by před tím bylo zahájeno řízení o jejím odstranění, a není vůbec možné uvažovat o vedení zcela samostatného řízení o dodatečném povolení stavby. Jak ale správně poukázal krajský soud, ve věci řešené v citovaném rozsudku byla žádost o dodatečné povolení stavby

podána až po rozhodnutí o odstranění stavby, nikoliv během řízení o odstranění stavby. Zároveň nebyla podána ani žádost o vydání nového rozhodnutí. Právě ustanovení správního řádu týkající se vydání nového rozhodnutí podle názoru NSS skutkově odlišují případ řešený v rozsudku č. j. 2 As 166/2015-33 od projednávané věci a odůvodňují jiné řešení.

Ustanovení § 101 správního řádu o novém rozhodnutí v určitých případech prolomuje překážku věci pravomocně rozhodnuté podle § 48 odst. 2 správního řádu, podle nějž přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou, a stejně tak i pravidlo o tzv. materiální právní moci rozhodnutí zakotvené v § 73 odst. 2 správního řádu, podle nějž je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky řízení, v němž bylo vydáno, a pro všechny správní orgány. S výjimkou § 101 písmeno a) správního řádu se novým rozhodnutím podle § 101 správního řádu původní rozhodnutí neruší, nové rozhodnutí pouze brání jeho vykonatelnosti nebo jiným jeho právním účinkům (§ 102 odst. 9 správního řádu). Nové řízení lze provést a nové rozhodnutí vydat jen z důvodů taxativně vypočtených v § 101 správního řádu. Pro možnost zahájit nové řízení není správním řádem stanovena žádná lhůta. Z výčtu důvodů, pro něž je možno zahájit nové řízení a vydat nové rozhodnutí, je pro nynější případ podstatný § 101 písm. b) správního řádu. Při jeho aplikaci je třeba připomenout, že pravomocné rozhodnutí o zamítnutí žádosti netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, neboť nepřiznává žadateli žádná práva ani neukládá žádné povinnosti. Takovéto rozhodnutí tedy nenabývá tzv. materiální právní moci. Negativní původní rozhodnutí proto správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového, tentokrát pozitivního rozhodnutí ve věci, nijak nebrání. Podstatou vydání tzv. nového rozhodnutí je nové posouzení již pravomocně rozhodnuté věci – a to buď za stejných, anebo změněných výchozích skutkových či právních podmínek. Nové řízení s řízením původním v podstatě tvoří jeden celek. Tuto tezi potvrzuje i komentářová literatura (blíže viz JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 567–573, či VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 891), která sice hovoří o (relativní) samostatnosti nového řízení ve vztahu k původnímu řízení, avšak současně konstatuje, že mezi nimi jsou samozřejmě určité styčné plochy. A právě onou styčnou plochou je zde to, že předmětem řízení je stále stejná žádost a že nové řízení je vedeno a nové rozhodnutí ve věci vydáváno na základě této původní žádosti.

Základní podmínkou pro aplikaci § 101 písm. b) správního řádu je tedy pravomocně zamítnutí původních žádostí (návrhů), jak konstatoval NSS i v rozsudku ze dne 30. 10. 2018, č. j. 5 As 122/2016-36, č. 3829/2019 Sb. NSS. Tato podmínka je v projednávaném případě splněna, neboť žalobkyně v rámci řízení o odstranění stavby podala žádost o její dodatečné povolení. Zároveň došlo podle jejího názoru i ke změně podmínek, které by nyní umožnily vyhovění její žádosti. NSS se proto ztotožňuje s názorem krajského soudu ve vztahu k aplikaci rozsudku č. j. 2 As 166/2015-33 a má za to, že tento rozsudek není dostatečně přílehlavý pro stěžovatelův 9 As 207/2020 závěr, že není možné vydat nové rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby. V projednávané věci totiž na rozdíl od situace řešené v rozsudku 2. senátu došlo k podání žádosti o dodatečné povolení stavby v rámci řízení o jejím odstranění, a existuje zde tak v souladu s § 101 písm. b) správního

řádu a citovanou judikaturou NSS žádost o vydání nového rozhodnutí, na kterou je možné navázat. Závěr, že není možné vést řízení o dodatečném schválení stavby po vydání pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby, tak právě s ohledem na možnost vydání nového rozhodnutí neobstojí. NSS se tedy nedomnívá, že by nebylo v projednávané věci možné prostřednictvím nového rozhodnutí dosáhnout dodatečného povolení stavby. Ačkoliv mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby existuje úzké propojení, není toto propojení takového charakteru, že by znemožnilo vydání nového rozhodnutí v tomto řízení a jeho samostatné vedení podle § 101 písm. b) správního řádu po právní moci rozhodnutí o odstranění stavby. Důvody, o které opřel NSS v rozsudku č. j. 2 As 166/2015-33 své závěry, tedy obavy před nevykonatelností a parálzou procesu odstraňování černých staveb, zde nemohou obstát, neboť institut nového rozhodnutí je založený na novém posouzení již pravomocně rozhodnuté věci a zároveň, jak bude uvedeno níže, se NSS nedomnívá, že by provedením nového řízení o dodatečném povolení stavby mohlo být automaticky „otevřeno“ řízení o odstranění stavby.

Jestliže je tedy možné vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu v řízení o dodatečném povolení stavby, je nutné se zabývat otázkou, jaký vliv bude mít toto nové rozhodnutí na již pravomocně ukončené řízení o odstranění stavby. Bez možnosti dosáhnout odvrácení následků rozhodnutí o odstranění stavby totiž nové rozhodnutí, které stavbu dodatečně povolí, nemá žádné praktické důsledky. V tomto ohledu se NSS neztotožnil s právním názorem krajského soudu na otázku „znovuotevření“ řízení o odstranění stavby a s jeho odůvodněním pro odchýlení se od závěrů vyslovených v rozsudku NSS č. j. 1 As 272/2017-82. Podle právní věty tohoto rozsudku pokud bylo pravomocné rozhodnutí vydáno v řízení zahájeném ex officio, není možno zahájit a vést nové řízení podle § 101 písm. b) správního řádu, neboť není splněna podmínka existence dříve zamítnuté žádosti. Jak již NSS uvedl výše, v souladu s § 101 písm. b) správního řádu je možné provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí v případech, kdy novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. (zvýraznění přidal NSS) V rozsudku č. j. 1 As 272/2017-82 se NSS sice zabýval vydáním nového rozhodnutí v řízení o odstranění stavby podle starého stavebního zákona v situaci, kdy nebyla podána žádost o dodatečné povolení stavby, nicméně jeho závěry týkající se výkladu § 101 písm. b) ve spojení s § 102 odst. 3 správního řádu jsou natolik obecné, že je lze aplikovat bez ohledu na to, o jaké řízení se v projednávané věci jednalo, a to pokaždé, kdy se účastník řízení domáhá vydání nového rozhodnutí v řízení zahájeném ex officio. V bodech a násl. uvedeného rozsudku NSS k aplikaci § 101 písm. b) správního řádu konstatoval, že „[j]iž z konfrontace těchto skutkových okolností je bez dalšího zjevné, že nebyly dány zákonné podmínky pro postup stavebního úřadu dle tohoto ustanovení, neboť ve věci neexistovala žádost, která byla pravomocně zamítnuta, a které by bylo možno v novém řízení vyhovět. Předmětem nového řízení byla změna rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení vedeném ex officio a v takovém případě není možno podle § 101 písm. b) správního řádu postupovat. Soud si je vědom, že dle § 102 odst. 3 správního řádu lze nové řízení podle § 101 zahájit na žádost i v případech, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak. Již z jazykového výkladu § 101 písm. b) správního řádu je však bez pochyb seznatelné, že § 102 odst. 3 se zde uplatní pouze jednosměrně, tedy v tom smyslu, že nové řízení lze zahájit a vydat

v něm rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu i z moci úřední, přestože původní rozhodnutí bylo zahájeno na žádost. Nemůže však nastat situace, kdy by bylo vydáno nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu, ačkoli původní řízení bylo zahájeno ex officio, neboť by absentovala základní podmínka existence dříve zamítnuté žádosti umožňující takové řízení vůbec vést.“ NSS neshledal žádné důvody, pro které by bylo nutné se v projednávané věci od závěrů vyslovených ve výše citovaném rozsudku odchýlit. Skutkové či právní rozdíly, na které poukazoval krajský soud, nejsou přesvědčivé. Řízení o odstranění stavby bylo v projednávané věci zahájeno z moci úřední, a v souladu s citovaným rozsudkem zde proto absentuje žádost, o které by bylo možné v souladu s § 101 písm. b) správního řádu znovu rozhodnout. Pomíjet tuto podmínku s poukazem na to, že v citovaném rozsudku bylo rozhodováno podle starého stavebního zákona, a na to, že na rozdíl od projednávané věci nedošlo k žádosti o dodatečné povolení stavby, podle NSS není možné. Ačkoliv je v projednávané věci skutkový stav rozdílný, důležitá je existence žádosti, která v řízení zahájeném z moci úřední chybí. Řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby jsou sice vzájemně propojená, to však neznamená, že by bylo možné vydat nové rozhodnutí v řízení o odstranění stavby na základě žádosti o dodatečné povolení stavby.

Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona upravuje postup stavebního úřadu v rámci klasického prvostupňového řízení o odstranění stavby a v jeho rámci zakotvuje provázanost řízení o dodatečném povolení stavby s řízením o odstranění stavby, která se projevuje např. tím, že byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Zároveň je však rozhodnutí v obou řízeních samostatně napadnutelné odvoláním či žalobou, a nejedná se tedy o pouhé „řízení v řízení“. Propojenost obou řízení (o odstranění stavby a o dodatečném povolení stavby) není takového charakteru, aby znemožnila vést jedno řízení bez druhého i v případě postupu podle § 101 písm. b) správního řádu. Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona podle názoru NSS nebrání samostatnému vedení nového řízení o dodatečném povolení stavby (na rozdíl od názoru stěžovatele), zároveň však neumožňuje novým rozhodnutím v řízení o dodatečném povolení stavby automaticky otevřít řízení o odstranění stavby, které bylo zahájeno z moci úřední (na rozdíl od názoru krajského soudu). Krajský soud i stěžovatel, ač s opačnými závěry, vycházeli totiž ze stejného předpokladu, že obě řízení jsou natolik provázaná, že není možné vést řízení o dodatečném povolení stavby bez řízení o odstranění stavby. S tímto závěrem se NSS z výše uvedených důvodů neztotožňuje. Právní názor stěžovatele by ve svém důsledku způsobil úplné vyloučení možnosti vydání nového rozhodnutí v řízení o odstranění stavby, případně v řízení o dodatečném povolení stavby, zatímco naopak podle právního názoru krajského soudu by bylo možné vydat nové rozhodnutí v obou řízeních i bez splnění podmínek § 101 písm. b) správního řádu a bez jakéhokoliv časového omezení. Jelikož je tedy možné v projednávané věci provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby, ale již není možné pouze s odkazem na žádost o dodatečné povolení stavby provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí v řízení o odstranění stavby, které bylo zahájeno z moci úřední, bude nutné se zabývat otázkou, zda existuje jiná možnost, jak se s novým rozhodnutím dodatečně povolujícím stavbu domoci překo-

nání rozhodnutí o odstranění stavby. Podle názoru NSS by mohlo být nové rozhodnutí o dodatečném povolení stavby důvodem pro obnovu řízení o odstranění stavby v souladu s § 100 odst. 1 správního řádu. [Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu se řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci na žádost účastníka obnoví, jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Takový postup je obecně možný i po vydání nového rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby. NSS si je vědom skutečnosti, že žádost o obnovu řízení musí být podána do tří měsíců ode dne, kdy se žadatel o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne právní moci rozhodnutí, čímž bude v řadě případů omezen praktický dopad nového rozhodnutí vydaného v řízení o dodatečném povolení stavby na řízení o odstranění stavby. To je však nutným důsledkem časového omezení možnosti podat návrh na obnovu řízení. Odůvodnění krajského soudu ve vztahu k vydání nového rozhodnutí v řízení o odstranění stavby popírá jak zákonné znění § 101 písm. b) správního řádu, tak rozsudek č. j. 1 As 272/2017-82, který se obecně vyjadřuje ke vztahu § 101 písm. b) a § 102 odst. 3 správního řádu. Z tohoto důvodu se NSS neztotožnil se závěrem krajského soudu ve vztahu k možnosti automatického „znovuotevření“ řízení o odstranění stavby a vydání nového rozhodnutí v tomto řízení. Krajský soud zrušil jedním výrokem jak stěžovatelovo rozhodnutí, kterým zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o vydání nového rozhodnutí ve věci odstranění stavby, tak stěžovatelovo rozhodnutí, kterým zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o vydání nového rozhodnutí ve věci žádosti o dodatečné povolení stavby. Ve vztahu k vydání nového rozhodnutí v řízení o odstranění stavby nebyl právní názor krajského soudu správný. Jakkoli NSS nesouhlasí s právním názorem krajského soudu pouze ve vztahu ke zrušení stěžovatelova rozhodnutí ve věci odstranění stavby, nezbylo mu než zrušit jeho rozsudek jako celek.

Za JUDr. Václavou Koukalovou...

V září tohoto roku se dožila významného životního jubilea členka představenstva České společnosti pro stavební právo a redakční rady Bulletinu paní JUDr. Václava Koukalová. Bulletin samozřejmě nemohl tuto událost opomenout, pro jubilentku byla připravována gratulace s přáním prožití dalších spokojených let. Bohužel, život si vybral jinou variantu, na paní JUDr. Václavu Koukalovou budeme už jen vzpomínat.



Vím, že neměla ráda dlouhé proslovy, tak tedy jen stručné připomenutí: Doktorka Václava Koukalová pracovala na ústředních orgánech státní správy, které měly v kompetenci stavební řád a postupovala od referentských postů až na funkci ředitelky odboru stavebního řádu Ministerstva hospodářství, resp. Ministerstva pro místní rozvoj. Patřila k lidem, pro které stavební právo nebylo pouze pracovní náplní v zaměstnání, ale stalo se jí posláním a dá se říci celoživotním údělem. O své bohaté zkušenosti a znalosti z činnosti rozhodovací, metodické a legislativní se doktorka Václava Koukalová dělila s odbornou i laickou veřejností na seminářích, při přípravě úředníků na zkoušky zvláštní odborné způsobilosti a v řadě odborných publikací z oblasti stavebního práva; působila rovněž v autorizační radě České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Přitom stihla navštěvovat výstavy, divadla, kina, přednášky v městské knihovně, plavat, cvičit jógu a neustále se zajímat o řadu věcí. Jak šel čas, některé aktivity utlumovala, ale rozhodně se nestáhla do ústraní, dál se scházela s přáteli a jako čestná členka představenstva České společnosti pro stavební právo často navštěvovala jeho schůze, protože ji stále zajímalo, čím Společnost žije.

Na paní doktorku Václavu Koukalovou budeme vzpomínat s vděkem, za poskytovanou odbornou pomoc a podporu, s lítostí, protože už se spolu ne-sejdeme a nepovídáme si, ale také s úsměvem, neboť ani humor jí nebyl cizí.

Zdeňka Vobrátlová

Zemřel JUDr. Josef Šíma, čestný člen České společnosti pro stavební právo

Je to již bohužel jen krásné vzpomínání na výraznou osobnost naší společnosti. Pana doktora jsem poznal poprvé někdy v roce 1998, kdy byl jako člen představenstva České společnosti pro stavební právo vedoucím pracovního týmu pro přípravu Všeobecných obchodních podmínek pro stavby a dokumentaci staveb, které se tehdy zpracovávaly podle obchodního zákoníku, a to pro potřeby podnikatelské veřejnosti.



Pan doktor pracoval původně na Ministerstvu zahraničních věcí, kde se zapsal do historie tím, že byl za Československo členem dozorčí komise neutrálních států nad dodržováním podmínek příměří v Koreji. Diplomatická služba kolegy Šímy jej poté zavedla do Indonésie, Indie a na tehdejší Cejlon. Jeho vzpomínky na diplomatické působení byly vždy pro nás mladší poučné.

Po roce 1970 ho životní osud zavál do podnikové sféry a jeho práce byla spojena s tehdejší významným stavebním podnikem Inženýrské a průmyslové stavby, kde vykonával právní službu jako vedoucí právního odboru, ale také jako předseda dozorčí rady podniku.

I v pozdějším věku neopomněl navštěvovat oficiální akce České společnosti pro stavební právo, zejména pak jeho pravidelná účast na valných hromadách byla milým oživením povinného jednání.

Pan doktor miloval sport a fotbal zvláště, přičemž byl vášnivým příznivcem SK Slavia Praha. Obdivovali jsme na něm jeho klasické vzdělání, moudrost, smysl pro humor, bystrý úsudek a všeobecný historický rozhled.

Děkujeme za práci, kterou jste vykonal na poli stavebního práva. Budete nám chybět.

Vladimír Ježek

Bulletin Stavební právo

Číslo 4/2020

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 27. prosince 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