

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

1 / 2024

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

Komentáře Wolters Kluwer

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku – úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení. Komentář.

Pavel Chlábek, Vladimír Mana, Eva Mazancová

Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku je novým předpisem, jehož cílem je upravit postup a působnost správních orgánů při vydávání jednotného environmentálního stanoviska za účelem zajištění veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jako celku a přispět k udržitelnému rozvoji při rozhodování v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nebo navazujícím řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Komentář propojuje jednotlivá ustanovení zákona o JES s dalšími právními předpisy, kterých se proces vydání JES týká a propojuje jednotlivá ustanovení ve vzájemných souvislostech.

Autoři jsou odborníky Ministerstva životního prostředí, kteří se na přípravě komentovaných předpisů podíleli.

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Praktický komentář.

Miloš Tuháček, Jitka Jelínková

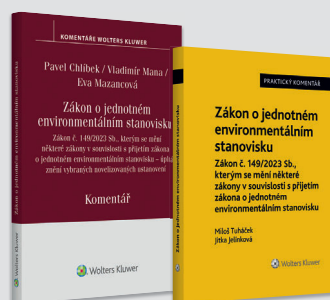
Praktický komentář k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku přináší výklad zákona praktickou formou s příklady pro snadnější pochopení nového předpisu a komentuje kompletní změnový zákon č. 149/2023 Sb., který je nedílnou součástí výkladu institutu jednotného environmentálního stanoviska.

Komentář propojuje procesní předpis s předpisy hmotněprávními a svou věcností cílí především na čtenáře bez právního vzdělání.

Oba autoři se věnují výukové činnosti a vzdělávání ve svých oborech a působí v praxi.

Oba komentáře jsou součástí nabídky ASPI v právním oboru Životní prostředí.

Komentáře je možné zakoupit v tištěné i elektronické podobě na obchod.wolterskluwer.cz



Autoři tohoto čísla:

Mgr. **Jan CZAJKOWSKI**, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Marek HANÁK**, Veřejný ochránce práv | Ing. **Vladimíra HELEBRANTOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | **Jiří HLINKA**, Community, s. r. o. | JUDr. RNDr. **Jitka JELÍNKOVÁ**, Ph.D., právní specialista na správní právo a právo životního prostředí | Ing. **Markéta KOHOUTOVÁ**, ČKAIT | JUDr. **Jan MAREČEK**, Česká společnost pro stavební právo | Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Odbor regionálního rozvoje, Krajský úřad Plzeňského kraje | Mgr. **Jaroslava NIETSCHEOVÁ**, Generální ředitelství Povodí Vltavy | Ing. **Václav PECH**, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových | doc. JUDr. **Ivana ŠTENGLOVÁ**, Právnická fakulta UK, VŠ CEVRO Institut | Mgr. **Michal TŘEŠŇÁK**, Advokátní kancelář Třešňák, s. r. o. | Ing. arch. **Martin TUNKA**, CSc., Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Josef VEDRAL**, Ph.D. Právnická fakulta UK, Úřad vlády ČR

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

K doručování odvolateli v řízení s velkým počtem účastníků, Josef Vedral.....10
Analýza rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajícího se doručování odvolateli v řízení s velkým počtem účastníků. Na základě předmětného rozhodnutí musí být vedlejšímu účastníkovi stavebního řízení, kterému bylo v prvním stupni doručováno veřejnou vyhláškou, poté, co podá odvolání, doručováno individuálně.

Environmentální povolení stavebním úřadem na základě závazného stanoviska (JES) orgánu životního prostředí, Jitka Jelínková.....20
Autorka v článku analyzuje závěry soudní judikatury věnované povolovacím procesům v oblasti ochrany životního prostředí, konkrétně povolení na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku se rozšiřuje okruh případů, kdy stavební úřad na základě integrujícího závazného stanoviska rozhoduje ve věcech z oblasti ochrany životního prostředí.

Diskuse – Polemika

Několik poznámek k rychlosti stavebního řízení, Marek Hanák.....29
Identifikace klíčových problémů v činnosti stavebních úřadů z pohledu starosty obce adresované veřejnému ochránci práv. Za každé právní úpravy závisí rychlost projednání stavebního záměru nejen na práci úředníka stavebního úřadu, ale i na osobě projektanta a samotného stavebníka.

Nový stavební zákon – přechodná ustanovení, Michal Třešňák.....32
Autor se v článku věnuje přechodným ustanovením nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.) v oblasti povolování záměrů se zaměřením na (i) účinnost nového stavebního zákona v přechodném období, (ii) použitelnost projektové dokumentace zpracované podle dosavadních právních předpisů, (iii) účinky vydaných povolení dle zákona č. 183/2006 Sb., (iv) řízení, která nebudou ukončena k účinnosti nového stavebního zákona a (v) využitelnost již vydaných závazných stanovisek a dalších podkladů pro účely povolení dle nového stavebního zákona.

Délka povolování staveb v ČR? Nikoliv roky, ale měsíce, ukázal průzkum ČKAIT, Markéta Kohoutová, Jiří Hlinka41
Průzkum České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT) týkající se délky povolovacích řízení podle zákona č. 183/2006 Sb. přinesl data, která dokládají, že existuje přímá úměra mezi kvalitně zpracovaným stavebním záměrem a délkou povolení.

Námítka variantního vedení trasy stavby ve vyvlastňovacím řízení, Jaroslava Milerová47
Autorka předkládá rekapitulaci soudních rozhodnutí vztahujících se k námítkám podaným ve vyvlastňovacím řízení, ve kterých se vyvlastňovaný domáhá přesunutí stavby na jiný pozemek a uzavírá, že uplatňování námítky proti umístění stavby musí být uplatněno již v územním řízení. Ve vyvlastňovacím řízení námítky proti umístění stavby nemohou být uplatněny.

Průřezové informace

Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb., Václav Pech.....52
Informace o novele vyhlášky č. 441/2013 Sb. k provedení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Změny se v této novele týkají pouze příloh vyhlášky.

Ubytovna v rodinném domě, Jan Czajkowski54
Článek informuje o výsledku šetření veřejného ochránce práv, které se týkalo případu rodinného domu dlouhodobě využívaného jako ubytovna s negativními vlivy na okolní obyvatele i životní prostředí.

Od zadání k vydání územního plánu. Problémy při pořizování územně plánovací dokumentace, zejména územních plánů. Informace o diskusním semináři České společnosti pro stavební právo, Jan Mareček, Martin Tunka.....61
Informační článek představuje zásadní problémy, které byly diskutovány v rámci semináře pořádané Českou společností pro stavební právo a týkaly se pořizování územně plánovací dokumentace, zejména územních plánů.

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2021, sp. zn. Cdo 2475/2019 (ručitelský závazek je jen závazek vůči věřiteli), Ivana Štenglová.....64
Ručení vzniká tím, že věřitel akceptuje ručitelem učiněnou písemnou nabídku, že dluh splní, pokud ho nesplní dlužník. Ručení je tudíž smlouvou, jejíž stranou není dlužník. Ručitelský závazek není závazkem k dlužníkovi, ale jen závazkem vůči věřiteli.

Různé

Zápis z 94. zasedání Sekce územního plánování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 19. 12. 2023, Emil Flegel, Vladimíra Helebrantová.....73

Zápis z 95. zasedání Sekce územního plánování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 15. 2. 2024, Emil Flegel, Jaroslava Milerová.....78

Odešla legenda vodoprávní legislativy JUDr. Jaroslav Krecht, CSc., Jaroslava Nietscheová.....84

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

On service to an appellant in proceedings with a large number of parties, Josef Vedral10

An analysis of a decision of the Supreme Administrative Court on service to appellants in proceedings with a large number of parties. Based on the decision in question, an enjoined party in construction proceedings that was served by public notice in the first instance must be served individually after filing an appeal.

Environmental permitting by a building control authority based on a binding opinion (uniform environmental opinion) of an environmental authority, Jitka Jelínková20

In the article, the author analyses the conclusions of case law on permitting processes in the field of environmental protection, specifically permitting based on a binding opinion issued by a nature protection authority. The adoption of the Act on Unified Environmental Opinions expands the range of cases where a building control authority decides on environmental protection matters based on an integrating binding opinion.

Discussion – Polemic

Some remarks on the speed of building procedure, Marek Hanák29

Identification of key problems in the activities of building control authorities from the perspective of a municipal mayor addressed to the public defender of rights. Under any legislation, the speed with which a building plan is processed depends not only on the work by the relevant building control authority official, but also on the work by the designer and the construction contractor themselves.

New Building Act – transitory provisions, Michal Třešňák32
The author writes about the transitory provisions of the new Building Act (Act No. 283/2021 Coll.) concerning the permitting of plans, with a focus on (i) the effectiveness of the new Building Act in the transitory period, (ii) the usability of project documentation prepared under previous legal regulations, (iii) the effects of permits issued under Act No. 183/2006 Coll., (iv) proceedings that will not be completed by the effective date of the new Building Act, and (v) the applicability of binding opinions and other documents already issued for the purposes of permitting under the new Building Act.

Length of permitting for construction in the Czech Republic? Not years, but months, survey by ČKAIT shows, Markéta Kohoutová, Jiří Hlinka41
A survey by the Czech Chamber of Authorised Engineers and Technicians Active in Construction (ČKAIT) concerning the length of permitting procedures under Act No. 183/2006 Coll. has provided data showing that there is a direct correlation between a well-prepared building plan and the length of permitting.

Objection of alternative construction route in expropriation proceedings, Jaroslava Milerová47
The author recapitulates court decisions relating to objections filed in expropriation proceedings in which the person being expropriated seeks to move the structure to another piece of land and concludes that an objection to the location of a structure must be raised in land use planning proceedings. In expropriation proceedings, objections to the location of a structure cannot be raised.

Overview information

Amendment to Decree No. 441/2013 Coll., Václav Pech52
Information about an amendment to Decree No. 441/2013 Coll., on implementation of Act No. 151/1997 Coll., on asset appraisal. The changes contained in the amendment only concern the annexes to the decree.

Accommodation facility in a house, Jan Czajkowski54
The article reports on the outcome of an investigation by the public defender of rights into a case where a house was used as an accommodation facility for a long time with negative impacts on the surrounding residents and the environment.

From assignment to issuance of a land use plan. Problems in the preparation of planning documentation, especially land use plans. Information about a discussion seminar held by the Czech Society for Construction Law, Jan Mareček, Martin Tunka.....61
This informative article presents the main issues that were discussed during a seminar organised by the Czech Society for Construction Law and related to the preparation of land use planning documentation, especially land use plans.

Supporting construction practice

From a Decision of the Supreme Court of 19 May 2021, file ref. Cdo 2475/2019 (a guarantee obligation is only an obligation to a creditor), Ivana Štenglová.....64

A guarantee comes into being by the creditor accepting a written offer made by the guarantor to pay a debt if the debtor fails to do so. A guarantee is therefore a contract to which the debtor is not a party. A guarantee obligation is not an obligation to the debtor, but only an obligation to the creditor.

Miscellaneous

Minutes of the 94th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules Section of the Czech Society for Construction Law of 19 December 2023, Emil Flegel, Vladimíra Helebrantová..... 73

Minutes of the 95rd Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules Section of the Czech Society for Construction Law of 15 February 2024, Emil Flegel, Jaroslava Milerová..... 78

JUDr. Jaroslav Krecht, CSc., a legend of water legislation, has passed away. Obituary Jaroslava Nietscheová.....84

K doručování odvolateli v řízení s velkým počtem účastníků

Josef Vedral

V č. 2 letošního ročníku Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo publikováno rozhodnutí č. j. 6 As 285/2021-55 ze 7. prosince 2023 (Sb. NSS č. 4566/2024), ve kterém se soud zabýval otázkou, jakým způsobem se má v řízení s velkým počtem účastníků řízení podle § 144 správního řádu doručovat odvolateli a dospěl k závěru vyjádřenému v právní větě, ve které se říká, že *„Vedlejšímu účastníkovi stavebního řízení, kterému bylo v prvním stupni doručováno veřejnou vyhláškou dle § 144 odst. 6 správního řádu, musí být poté, co podá odvolání, doručováno individuálně.“*. Uvedené rozhodnutí se týkalo územního, nikoliv stavebního, řízení podle stavebního zákona z r. 2006, to ale na přijatém závěru nic nemění.

Dané rozhodnutí navazovalo na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 24. října 2023, který rozhodoval o otázce předložené mu šestým senátem, a sice *„Jakým způsobem se má doručovat rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí vydanému v řízení s velkým počtem účastníků vlastníku sousední nemovitosti (vedlejšímu účastníkovi řízení), který podal toto odvolání?“* Šestý senát se chtěl odchýlit od dřívější judikatury, která vycházela z toho, že pokud se doručovalo veřejnou vyhláškou územní rozhodnutí, má se tímto způsobem doručovat i rozhodnutí o odvolání, a to i odvolateli, je-li vedlejší účastníkem řízení.

Podle názoru šestého senátu však neměl výklad, že vedlejšímu účastníkovi územního řízení lze doručit rozhodnutí o jeho odvolání veřejnou vyhláškou, jednoznačnou oporu ve stavebním zákoně ani ve správním řádu, když stavební zákon výslovně stanoví, že veřejnou vyhláškou se vedlejšímu účastníkovi doručuje územní rozhodnutí a o doručování rozhodnutí odvolacího orgánu mlčí a výslovnou úpravu v tomto směru neobsahuje ani správní řád v ustanoveních týkajících se řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), doručování veřejnou vyhláškou (§ 25) či odvolacího řízení (§ 81 a následující).

Šestý senát vyšel především z toho, že účastník řízení, který podal odvolání, se pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí a žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí jednotlivě.

Dále poukázal na to, že § 91 odst. 1 správního řádu váže právní moc rozhodnutí odvolacího správního orgánu na jeho oznámení všem odvolatelům a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1. V kontextu právní moci, která obecně nemůže nastat bez oznámení (doručení) rozhodnutí (§ 73 odst. 1 správního řádu), tedy odvolatele staví na roveň „hlavním“ účastníkům správního řízení.

Šestý senát rovněž uvedl, že doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků není obligatorní (§ 144 odst. 6 správního řádu nestanoví, že v takovém řízení se doručuje veřejnou vyhláškou, nýbrž že v něm lze doručovat veřejnou vyhláškou), přičemž rozdílný způsob doručování v rámci jedné skupiny účastníků řízení neporušuje zásadu rovnosti účastníků řízení, pokud je odůvodněn objektivními kritérii (srov. přímě-řene rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008 č. j. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS) a že odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníkovi řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým lze i dle názoru šestého senátu doručovat veřejnou vyhláškou), ospravedlňuje právě zvýšená procesní aktivita odvolatele, která zároveň indikuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení.

Rozšířený senát nicméně s odkazem na vývoj právní úpravy doručování účastníkům územního řízení ve stavebním zákoně z r. 2006 dospěl k závěru, že rozsudky, které postupující senát označil v rozhodnutí o postoupení věci a od kterých se chtěl odchýlit, se týkaly formálně i věcně odlišné právní úpravy, která na tuto věc nedopadá, a proto ani v těchto rozsudcích vyslovené právní závěry týkající se právě této starší právní úpravy postupující senát v posuzované věci nezavazují.

Původní úprava doručování územního rozhodnutí byla obsažena v § 92 odst. 3 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012, tj. rozhodném pro rozsudky č. j. 6 As 55/2013-55, č. j. 2 As 117/2014-34 a č. j. 1 As 227/2016-54, od kterých se chtěl šestý senát odchýlit), který zněl takto: Je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

S účinností od 1. 1. 2013 došlo k významné novelizaci stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. Ustanovení § 92 odst. 3 věty první stavebního zákona v této verzi znělo takto: Územní rozhodnutí se doručuje podle § 87 odst. 1 až 3. Odkazovaný § 87 odst. 1 věta poslední pak v této verzi zněl: Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. a) a dotčeným orgánům jednotlivě. Ve znění účinném od 1. 1. 2013 tedy právní úprava obsažená ve stavebním zákoně ... odkazovala na § 144 odst. 6 správního řádu (s určitými dílčími odchylkami jako vyloučení doručování obci, na jejímž území projednáváný záměr má být umístěn, veřejnou vyhláškou).

S účinností od 1. 4. 2015 došlo k další novelizaci stavebního zákona (provedené zákonem č. 39/2015 Sb.), po níž § 87 odst. 1 poslední věta zněla: Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu. Vyloučení doručování veřejnou vyhláškou obci jakožto účastníku dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se přesunulo do § 87 odst. 3 věty první za středníkem. Odkaz na § 144 odst. 6 správního řádu byl tedy napříště vyjádřen explicitně.

Poslední a dosud účinné znění § 87 odst. 1 poslední věty, tj. ve znění zákona č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti od 1. 1. 2018, pak zní: Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu, dotčeným orgánům a obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b), se doručuje jednotlivě; účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 85 odst. 1 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. a).

Rozšířený senát k tomuto vývoji právní úpravy uvedl, že „z právě uvedeného rozboru vývoje právní úpravy doručování rozhodnutí v územním řízení lze dovodit, že stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 obsahoval relativně komplexní právní úpravu tohoto doručování, která vylučovala aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu. Ze srovnání právní úpravy doručování v územním řízení (pro území, pro něž byl vydán územní nebo regulační plán) podle stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 a právní úpravy účinné poté, která předpokládá v řízeních s velkým počtem účastníků aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu (s dílčími odchylkami), dále vyplývá podstatná odlišnost obou norem. Ustanovení § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do konce roku 2012 normovalo pro územní rozhodnutí týkající se záměrů umístěných v území, pro něž byl vydán územní nebo regulační plán, povinné doručování veřejnou vyhláškou a správním orgánům v této souvislosti neschovávalo žádnou diskreci. Tato právní úprava byla rozhodná pro všechna rozhodnutí, jejichž překonání bylo navrženo šestým senátem v usnesení o postoupení věci (rozsudky č. j. 6 As 55/2013-55, č. j. 2 As 117/2014-34 a č. j. 1 As 227/2016-54). Tato rozhodnutí správně poukazují na to, že právní úprava obsažená v citovaném ustanovení výslovně ukládá v určitých případech doručování veřejnou vyhláškou. V rozsudcích č. j. 6 As 55/2013-55 a č. j. 2 As 117/2014-34 se nadto zdůrazňuje, že právní úprava účinná od 1. 1. 2013 je jiná. V uvedených rozsudcích vyslovené závěry nejsou formulovány jakkoli zobecňujícím způsobem, naopak jsou jasně vztaheny pouze na aplikovaná ustanovení stavebního zákona v daném znění. ... Úprava účinná od roku 2013 předpokládající aplikaci § 144 odst. 6 správního řádu je vskutku obsahově odlišná od starší úpravy. Ve vztahu k posuzované právní otázce je zejména podstatné to, že § 144 odst. 6 správního řádu pro případy řízení s velkým počtem účastníků předepisuje fakultativní, nikoli obligatorní doručování veřejnou vyhláškou. Doručování veřejnou vyhláškou je v takovém případě na úvaze správního orgánu...“

Rozšířený senát uzavřel tím, že v projednávané věci se rozsudky, které postupující senát označil v rozhodnutí o postoupení věci, týkaly formálně i věcně odlišné právní úpravy, která na tuto věc nedopadá. Proto ani v těchto rozsudcích vyslovené právní závěry týkající se právě této starší právní úpravy postupující senát v posuzované věci nezavazují.

Na základě toho vydal šestý senát v úvodu uvedené rozhodnutí, ve kterém na základě rekapitulace vývoje právní úpravy dospěl k závěru, že výklad žalovaného (správního orgánu), že vedlejšímu účastníku územního řízení lze doručit rozhodnutí o jeho odvolání výhradně veřejnou vyhláškou, nemá oporu ve stavebním zákoně ani ve správním řádu. Stavební zákon výslovně stanoví, že veřejnou vyhláškou se vedlejším účastníkům doručuje územní rozhodnutí. O doručování rozhodnutí odvolacího orgánu zákon mlčí. Výslovnou úpravu v tomto směru neobsahuje ani správní řád v ustanoveních týkajících se řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), doručování veřejnou vyhláškou (§ 25) či odvolacího řízení (§ 81 a následující).

Dále šestý senát uvedl, že nevylučuje, že by se i v odvolacím územním řízení s velkým počtem účastníků mohlo doručovat veřejnou vyhláškou. Tuto možnost lze dovodit z § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 144 odst. 6 správního řádu. Doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků nicméně není obligatorní. Ustanovení § 144 odst. 6 správního řádu nestanoví, že v takovém řízení se doručuje veřejnou vyhláškou, nýbrž že v něm lze doručovat veřejnou vyhláškou. ...Zákon tak správnímu orgánu dovoluje v konkrétním případě doručovat (některým) účastníkům řízení individuálně.

Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že ve věci stěžovatele nejen že odvolací správní orgán stěžovateli mohl, nýbrž že musel svá rozhodnutí doručit individuálně. V rámci prvostupňového řízení byl stěžovatel vedlejším účastníkem řízení, tedy jedním z mnoha dalších, kterým se vzhledem k velkému počtu doručovalo veřejnou vyhláškou. Proti prvostupňovým rozhodnutím stěžovatel podal odvolání. Tímto individualizovaným úkonem stěžovatel tak říká „vystoupil z davu“ vedlejších účastníků. Účastník řízení, který podal odvolání, se totiž pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze přeneseně chápat jako žádost o přezkoumání prvostupňového rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí vždy jednotlivě.

Odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníku řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým lze i nadále doručovat veřejnou vyhláškou), odůvodňuje právě procesní aktivita odvolatele, která zároveň indikuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že odvolací orgán má povinnost vypořádat se přezkoumatelným způsobem s námitkami vedlejšího účastníka řízení, pokud podal odvolání. Má-li odvolací orgán povinnost jím uplatněné námitky řádně vypořádat, tím spíše musí následně odvolací rozhodnutí obsahující toto vypořádání individuálně doručit tomuto účastníkovi. Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že odůvodňovat doručo-

vání veřejnou vyhláškou poukazem na hospodárnost řízení bezesporu lze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud nicméně uvádí, že individuální doručení rozhodnutí procesně aktivním odvolatelům jednotlivě této zásadě neodporuje. I kdyby jich byl velký počet, činnost odvolacího orgánu zatíží procesní aktivita odvolatelů a potřeba řádně se vypořádat s jejich odvolacími námitkami, nikoli již samotné doručování odvolacího rozhodnutí.

A konečně ani skutečnost, že přesné vymezení účastníků řízení o umístění větších staveb bývá problematické, nemůže podle Nejvyššího správního soudu odůvodnit doručování odvolatelům pouze veřejnou vyhláškou. O těch účastnících řízení, kteří podají odvolání, totiž správní orgány vědí, a nemohou tedy mít potíže s jejich identifikací (označení toho, kdo odvolání podal, je totiž jeho povinnou náležitostí § 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 správního řádu).

Podle Nejvyššího správního soudu by byl podle výkladu stavebního zákona zastávaného žalovaným (správním orgánem) odvolatel – vedlejší účastník řízení znevýhodněn, neboť je nucen pravidelně sledovat úřední desku odvolacího orgánu, zatímco žadatel a ostatní hlavní účastníci řízení se mohou spolehnout na procesní komfort v podobě individuálního doručení rozhodnutí o odvolání. Toto znevýhodnění je ještě zvýrazněno tím, že odvolací orgán musí individuálně vypořádat námitky uvedené v odvolání vedlejšího účastníka, avšak posléze mu rozhodnutí s vypořádáním jeho vlastních námitek individuálně nedoručuje. Nejvyšší správní soud pro toto znevýhodnění neshledává žádné opodstatnění (právní, administrativní ani ekonomické).

Nejvyšší správní soud tak došel ve svém rozhodnutí k závěru, že i když jde o řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu, musí odvolací orgán doručovat rozhodnutí o odvolání odvolatelům individuálně a nemůže využít možnosti, kterou mu dává § 144 odst. 6 správního řádu, tzn. doručovat veřejnou vyhláškou. Z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá žádná možná výjimka z této povinnosti odvolacího orgánu, z toho tak zřejmě vyplývá, že odvolatelům v řízení s velkým počtem účastníků musí odvolací orgán individuálně doručovat vždy.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se zabývalo pouze doručováním rozhodnutí o odvolání, nikoliv už doručováním dalších písemností odvolatelům v průběhu odvolacího řízení, jako například doručováním výzvy k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu už nicméně začala reagovat judikatura krajských soudů a Městský soud v Praze v rozhodnutí č. j. 9A 20/2023 z 20. prosince 2023 dospěl k závěru, že individuálně je třeba odvolatelům v řízení s velkým počtem účastníků doručovat právě i výzvu k vyjádření k podkladům rozhodnutí.

Individuální doručování písemností v řízení s velkým počtem účastníků účastníkům řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu by nicméně nemělo představovat úplné překvapení, neboť i v tomto druhu řízení by se účastníkům řízení spadajícím do této kategorie měly některé písemnosti i v řízení na prvním stupni doručovat individuálně. Jde především o usnesení o námitce podjatosti a usnesení o (ne)účastenství. Podle § 14 odst. 3 správního

řádu může dát účastník řízení námitku podjatosti úřední osoby, která se na řízení podílí. O takové námitce se, ať už jí bude nebo nebude vyhověno, rozhoduje usnesením, které by se mělo doručovat pouze tomu účastníkovi řízení, který námitku podjatosti podal.

Je pravda, že takto výslovně to v daném ustanovení uvedeno není, mělo by to ale vyplývat ze smyslu a účelu dané úpravy, neboť jde o rozhodnutí o námitce podané konkrétním účastníkem řízení a není důvod k tomu, aby se takové usnesení doručovalo jiným účastníkům řízení, kteří mohou podat svou vlastní námitku podjatosti. Pokud tak jde o usnesení, které se má doručovat vždy pouze jedinému účastníkovi řízení, není důvod, aby se mu doručovalo veřejnou vyhláškou, i když půjde o řízení s velkým počtem účastníků, neboť by to bylo v rozporu s účelem právní úpravy, která doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků řízení umožňuje, kterým je naplnění zásady procesní ekonomie.

Další takovou písemností, která se bude i v řízení s velkým počtem účastníků doručovat individuálně, je usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že osoba, která se domáhá toho, aby se s ní jednalo jako s účastníkem řízení, účastníkem řízení není. Dané ustanovení sice předpokládá vydávání usnesení i v případě, kdy správní orgán dojde k závěru, že taková osoba účastníkem řízení je, v praxi se ale „pozitivní“ usnesení nevydává a správní orgán jednoduše začne s takovou osobou jako s účastníkem řízení jednat. Pokud ale nastane opačná situace a správní orgán dojde k závěru, že daná osoba účastníkem řízení není, vydává se usnesení, které se doručuje pouze této osobě, protože jen ona má právo se proti němu odvolat (podle § 76 odst. 5 správního řádu se proti usnesení může odvolat účastník řízení, jemuž se usnesení oznamuje), zatímco ostatní účastníci řízení se o tomto usnesení pouze vyzoomují. Ani v tomto případě by neodpovídalo účelu právní úpravy obsažené v § 144 odst. 6 správního řádu, aby se takové osobě doručovalo toto usnesení veřejnou vyhláškou a bude se doručovat individuálně.

Další písemností individuálně doručovanou by bylo usnesení o neprominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 7 správního řádu, které se podle tohoto ustanovení doručuje rovněž pouze podateli, tedy tomu, kdo o prominutí zmeškání úkonu správní orgán požádal. A individuální doručení by se týkalo i případného usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu, kterým nadřízený orgán nevyhovuje žádosti účastníka řízení o přijetí opatření proti nečinnosti a které se podle tohoto ustanovení doručuje rovněž pouze tomuto účastníkovi. Ani tady nebude důvod doručovat taková usnesení prostřednictvím veřejné vyhlášky.

Individuálně se bude v řízení s velkým počtem účastníků doručovat i rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť, jak vyplývá z judikatury, tak *na rozdíl od včasného a přípustného odvolání, o němž odvolací orgán rozhoduje podle § 90 správního řádu a kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabývá právní moci až s právní mocí rozhodnutí o odvolání, v případě nepřípustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně. Nepřípustné odvolání nemůže na právní moci prvostupňového rozhodnutí nic změnit. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž*

bylo podáno nepřijatelné odvolání, netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné nebo nepřijatelné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně potvrzováno (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011-93 z 28. 7. 2011 nebo podobně rozhodnutí téhož soudu č. j. 7 As 292/2016-29 z 26. 1. 2017). Ani v tomto případě tak není důvod využívat možnosti vyplývající z § 144 odst. 6 správního řádu a doručovat takové osobě rozhodnutí veřejnou vyhláškou, když jde o rozhodnutí, resp. písemnost vztahující se pouze k ní samotné a nikoliv ke zbývajícím desítkám účastníků v řízení s velkým počtem účastníků.

Písemnostmi, které se i v řízení s velkým počtem účastníků doručují, resp. mají doručovat (zda se tak v praxi vždy postupuje, je věc jiná) individuálně, neboť se týkají právních poměrů vždy jen jedné konkrétní osoby a nikoliv též ostatních účastníků takového řízení, tak není úplně málo. Nejvyšší správní soud se sice těmito otázkami ve svém rozhodnutí nezabýval, tyto příklady by nicméně zřejmě mohly sloužit jako podpora argumentace ve prospěch závěru, že i rozhodnutí odvolacího orgánu se v řízení s velkým počtem účastníků musí doručovat individuálně nejen účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, ale i odvolatelům, což budou v praxi zřejmě většinou účastníci řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. To je koneckonců důvod, proč se v § 91 odst. 1 správního řádu, kde je obsažena speciální úprava nabývání právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu, výslovně rozlišuje mezi účastníky řízení podle § 27 odst. 1 a odvolateli, neboť se vychází z toho, že v praxi nemusí jít a v řadě případů také nepůjde o stejný okruh osob.

Pokud se i v řízení s velkým počtem účastníků některé písemnosti mají doručovat individuálně, neboť se týkají právních poměrů vždy jen jedné konkrétní osoby, pak by to tím spíše mělo platit pro rozhodnutí odvolacího orgánu, a to s ohledem na důsledky, které jsou s takovým rozhodnutím a jeho doručením spojeny. Jde o počátek běhu lhůty pro možné podání žaloby proti rozhodnutí podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního a je asi evidentní, že pozice odvolatele a možného žalobce bude výrazně odlišná, pokud se mu bude doručovat individuálně a pokud se mu bude doručovat veřejnou vyhláškou – koneckonců i Nejvyšší správní soud v rozebíraném rozhodnutí prohlásil, že doručení veřejnou vyhláškou představuje v podstatě fikci doručení (jde o to, že není jisté, zda se adresát s doručovanou písemností prostřednictvím veřejné vyhlášky skutečně seznámí).

V tom byl koneckonců předmět sporu, který se v předmětném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu řešil, neboť v něm šlo o otázku, zda žaloba proti odvolacímu rozhodnutí byla podána včas, nebo nikoliv, což se odvíjelo právě od způsobu doručování rozhodnutí odvolacího orgánu – Městský soud v Praze žalobu odmítl jako opožděnou s odkazem na to, že se žalobcům jako vedlejším účastníkům správního řízení doručovalo veřejnou vyhláškou a s ohledem na to podali své žaloby pozdě. Nejvyšší správní soud však z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalovaná rozhodnutí žalobcům nebyla platně a účinně doručena veřejnou vyhláškou a proto se zabýval otázkou, v jaký okamžik se stěžovatel o rozhodnutí skutečně dozvěděl, tedy od jakého okamžiku počala běžet lhůta pro podání správní žaloby a konstatoval, že podle obsahu spisového materiálu se stěžovatel o rozhodnutí žalovaného

fakticky dozvěděl až při nahlížení do spisu a teprve od tohoto okamžiku mu začala běžet lhůta k podání žaloby podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního.

Hlavním argumentem Nejvyššího správního soudu ve prospěch závěru, že se odvolatelům v řízení s velkým počtem účastníků má doručovat individuálně, bylo to, že „v rámci prvostupňového řízení byl stěžovatel vedlejším účastníkem řízení, tedy jedním z mnoha dalších, kterým se vzhledem k velkému počtu doručovalo veřejnou vyhláškou. Proti prvostupňovým rozhodnutím stěžovatel podal odvolání. Tímto individualizovaným úkonem stěžovatel tak říkajíc „vystoupil z davu“ vedlejších účastníků. Účastník řízení, který podal odvolání, se totiž pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze přeneseně chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí vždy jednotlivě. ... Odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejším účastníku řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým lze i nadále doručovat veřejnou vyhláškou), odůvodňuje právě procesní aktivita odvolatele, která zároveň indikuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení.“

Postavení odvolatele (odvolatelů) v odvolacím řízení je v právní úpravě obsažené ve správním řádu skutečně specifické a doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky by toto jejich postavení významně potlačilo. Odvolací řízení je ovládáno dispoziční zásadou, takže je to odvolatel (přesněji řečeno ten z účastníků řízení, který nakonec odvolání podá), na kterém záleží, zda odvolací řízení proběhne, nebo nikoliv (§ 81 odst. 1 správního řádu). Odvolatel také určuje rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí, neboť musí v odvolání uvést, v jakém rozsahu rozhodnutí (přesněji řečeno výrokovou část rozhodnutí – § 82 odst. 1 správního řádu) napadá, přičemž pokud to neuvede a ani na výzvu správního orgánu nedoplní, vychází zákonná úprava z fikce, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí (§ 82 odst. 2 věta první a druhá). I odvolací řízení je sice ovládáno zásadou legality, před kterou má ale přednost dispoziční zásada v tom smyslu, že odvolací orgán je vázán rozsahem odvolání, s výhradou korekce této zásady v § 82 odst. 3, která znemožňuje, aby odvolatel napadal jen ty pasáže výrokové části rozhodnutí, které mu nevyhovují (např. jen vedlejší ustanovení výroku, která mohou obsahovat např. podmínky pro výkon uděleného oprávnění).

Odvolatel konečně může vzít své odvolání zpět, což má za následek zastavení odvolacího řízení ze zákona dnem zpětvzetí odvolání (přesněji řečeno uplynutím dne zpětvzetí odvolání, resp. počátkem dne následujícího) a nabytí právní moci odvoláním původně napadeného rozhodnutí (§ 91 odst. 3 a § 81 odst. 3 správního řádu) pokud samozřejmě odvolání nepodali také další odvolatelé, se kterými by odvolací řízení pokračovalo dál. Účastník řízení se jako potenciální odvolatel může konečně svého práva podat odvolání také vzdát (§ 81 odst. 2 a § 81 odst. 4 správního řádu), což má za následek nabytí právní moci rozhodnutí dnem následujícím po vzdání se práva odvolání podat (§ 91 odst. 4), opět za podmínky, že nejsou jiní účastníci řízení, kteří by takový krok neučinili. Na doručení rozhodnutí odvolacího orgánu odvolateli, resp. odvolatelům, je také (vedle doručení tohoto rozhodnutí účastníkům řízení podle § 27 odst. 1) vázána právní moc rozhodnutí odvolacího orgánu.

Z právní úpravy tak vyplývá, že i když je odvolatel v řízení na prvním stupni „jen“ v postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, v odvolacím řízení získává díky uvedené úpravě nad účastníkem řízení podle § 27 odst. 1, tzn. typicky nad žadatelem, návrh a v tomto kontextu je legitimní, když tomuto jeho postavení v odvolacím řízení odpovídá i způsob doručování písemností, počínaje (ve skutečnosti ovšem konče) rozhodnutím odvolacího orgánu.

Otázkou může být, jak by měl odvolací správní orgán postupovat, pokud by tím, že by podali odvolání, slovy Nejvyššího správního soudu „vystoupilo z davu“ vedlejších účastníků větší množství takových osob a na základě toho by se sami stali „davem“ odvolatelů. Jde o to, zda by vysoký počet odvolatelů, např. takový, který by přesahoval číslo třicet, tedy počet účastníků rozhodný pro použití ustanovení o řízení s velkým počtem účastníků, mohl či měl mít význam pro způsob doručování takovým osobám v průběhu odvolacího řízení. Pokud však platí teze zformulovaná Nejvyšším správním soudem, a sice že *„odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníku řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým lze i nadále doručovat veřejnou vyhláškou), odůvodňuje právě procesní aktivita odvolatele“*, nebude rozhodující, zda je odvolatel jeden nebo jich je několik desítek. Otázkou pak je, zda pro takový případ obsahuje správní řád pravidlo, které by umožnilo doručování v odvolacím řízení „racionalizovat“, neboť zřejmě ne zcela odpovídá skutečnosti teze formulovaná opět Nejvyšším správním soudem v rozebíraném rozhodnutí, a sice že *„činnost odvolacího orgánu zatíží procesní aktivita odvolatelů a potřeba řádně se vypořádat s jejich odvolacími námitkami, nikoli již samotné doručování odvolacího rozhodnutí“*, neboť je přece jen rozdíl v tom, zda se doručuje individuálně, nebo veřejnou vyhláškou.

V případě tak velkého počtu odvolatelů by zřejmě šlo uvažovat o použití institutu společného zmocněnce podle § 35 správního řádu, podle jehož odst. 1 platí, že v řízeních, v nichž více účastníků uplatňuje shodný zájem, může k usnadnění průběhu řízení správní orgán vyzvat tyto účastníky, aby si v přiměřené lhůtě zvolili společného zmocněnce. To, zda bude splněna podmínka, že více účastníků uplatňuje shodný zájem, by se mělo dát poznat z podaných odvolání, která budou brojit proti prvostupňovému rozhodnutí, kde shodným zájmem odvolatelů bude zřejmě s největší pravděpodobností to, aby napadené rozhodnutí nebylo v dané podobě vydáno, tzn. nejspíše to, aby žádosti žadatele nebylo vyhověno, ale byla zamítnuta, např. s odkazem na ochranu vlastnického práva odvolatelů nebo s odkazem na ochranu jejich práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Podle § 35 odst. 2 správního řádu potom platí, že pokud si účastníci společného zmocněnce na výzvu správního orgánu nezvolí a pokud v souvislosti s tím lze očekávat vznik průtahů v řízení, může správní orgán usnesením ustanovit některého z účastníků, který je fyzickou osobou, nebo některou fyzickou osobu uvedenou v § 30 odst. 1, společným zástupcem pro účastníky, kteří uplatňují shodný zájem, a to s přihlédnutím k jejich zájmům (společným zástupcem by měl být některý z účastníků řízení, který uplatňuje shodný zájem s těmi účastníky řízení, které bude zastupovat, usnesení o ustanovení spo-

lečného zástupce se bude doručovat účastníkům řízení, kterým má být společný zástupce ustanoven), přičemž do doby, než se tak stane, jim může písemnosti doručovat uložením u správního orgánu, tzn. u správního orgánu, který vede řízení, s tím, že na tuto možnost musí být účastníci upozorněni ve výzvě k tomu, aby si společného zmocněnce zvolili (písemnosti mohou být takovým účastníkům řízení takto doručovány nejdříve od marného uplynutí lhůty, kterou správní orgán účastníkům řízení poskytl k tomu, aby si zvolili společného zmocněnce). Funkce společného zástupce ustanoveného správním orgánem zanikne dnem, kdy účastníci oznámí správnímu orgánu, že si zvolili společného zmocněnce. V jednom správním řízení si mohou různé skupiny účastníků řízení zvolit každá svého společného zmocněnce, stejně jako může správní orgán ustanovit více společných zástupců různým skupinám účastníků řízení, přičemž každý společný zmocněnec, resp. každý společný zástupce bude jednat jen jménem určité skupiny účastníků. Tak tomu bude v případech, kdy bude ve správním řízení vystupovat několik skupin účastníků, z nichž každá bude uplatňovat dílčí shodný zájem.

Institut společného zástupce ustanovovaného správním orgánem (a omezujícího tak do určité míry procesní aktivitu odvolatelů) by nicméně neměl být „nadužíván“, ale měl by být omezen skutečně jen na případy odvolacích řízení s velkým počtem odvolatelů, tzn. takovým, který překračuje hranici pro určení řízení s velkým počtem účastníků řízení nebo se této hranici alespoň výrazně přibližuje.

Environmentální povolení stavebním úřadem na základě závazného stanoviska (JES) orgánu životního prostředí

Jitka Jelínková

Úvod

Integraci některých povolovacích procesů v oblasti ochrany životního prostředí s povolením (umístováním) staveb přinesla již novela zákona č. 225/2017 Sb. Jednalo se o povolení kácení dřevin, případně též výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů stavebním úřadem na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody.

Judikatura objasnila, že s těmito závaznými stanovisky musí stavební úřad nakládat jinak než s ostatními. Povolení ke kácení dřevin nebo druhové výjimky musí být samostatným výrokem rozhodnutí stavebního úřadu a nelze je odůvodnit pouhým odkazem na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.

Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, rozšiřuje okruh případů, kdy stavební úřad na základě tohoto integrujícího závazného stanoviska rozhoduje ve věcech z oblasti ochrany životního prostředí. Proto mají závěry judikatury o důsledcích specifické konstrukce „povolení na základě závazného stanoviska“ velký význam i do budoucna.

Od novely č. 225/2017 Sb. k zákonu o JES

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, zakotvil v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“), závazná stanoviska orgánů ochrany přírody ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru (§ 8 odst. 6 zákona ve znění účinném do 31. 12. 2023) a k posouzení splnění podmínek pro povolení výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, zjistí-li se jejich dotčení až po zahájení řízení před stavebním úřadem (§ 56 odst. 6 zákona ve znění účinném do 31. 12. 2023). Na tom, že ke kácení dřevin, resp. k výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů, je nezbytné povolení (správní rozhodnutí), se přitom nic nezměnilo, pouze toto povolení vydává stavební úřad jako součást výrokové části svého rozhodnutí.¹⁾ Samozřejmě

1) Již znění obou ustanovení jednoznačně svědčilo pro samostatný výrok rozhodnutí stavebního úřadu, např. podle § 8 odst. 6 ZOPK ve znění účinném do 31. 12. 2023 platilo, že „Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu

se nezměnily ani hmotněprávní předpoklady pro povolení kácení dřevin, resp. druhové výjimky.

Důvody nahrazení jinak samostatných řízení před orgány ochrany přírody vydáním jejich závazných stanovisek jako podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu byly zřejmé, a sice požadavek na zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů, resp. na snížení „počtu razítek“ ve smyslu samostatně žalovatelných rozhodnutí.

V tomto trendu pokračoval 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, jenž zavedl jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona (§ 82a ZOPK ve znění účinném do 31. 12. 2023). Jednotné závazné stanovisko vydávané orgánem ochrany přírody nahrazovalo, resp. v přechodném období nahrazuje²⁾ veškeré správní akty vydávané podle zákona o ochraně přírody a krajiny, s výjimkou stanoviska podle § 45i (tj. o vyloučení či nevyločení významného vlivu na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti). Vyžaduje-li záměr vymezený v § 82a povolení výjimky ze zákazu stanoveného tímto zákonem nebo stanovení odchýlného postupu při ochraně ptáků (stanoví se rovněž rozhodnutím), orgán ochrany přírody v jednotném závazném stanovisku zhodnotil možnosti vydání těchto správních aktů a v případě souhlasu mohl stanovit podmínky; samotné povolení výjimky ze zákazů nebo stanovení odchýlného postupu, včetně stanovení případných podmínek, je součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení vedeném podle liniového zákona.

Nahrazování samostatných správních rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí závaznými stanovisky, na jejichž základě rozhoduje (povoluje) stavební úřad, dovršil zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Jednotné environmentální stanovisko je závazné stanovisko, které integruje závazná stanoviska (souhlas), vyjádření, ale i správní rozhodnutí vydávaná podle složkových právních předpisů v oblasti životního prostředí.³⁾ Kromě již zmíněných správních úkonů podle zákona o ochraně

ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a *je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí*“.

- 2) Ustanovení § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023, se v přechodném období od 1. ledna 2024 do 30. června 2024 (srov. § 334a stavebního zákona č. 283/2021 Sb. a § 19 odst. 6 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku) používají stejně jako stavební zákon č. 183/2006 Sb., nejde-li o vyhrazené stavby podle přílohy č. 3 nového stavebního zákona.
- 3) Některé správní úkony do JES integrovány nejsou. Jde jednak o úkony podle zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud se záměr vyžadující JES nebo jeho část nachází ve zvláště chráněném území, evropsky významné lokalitě anebo ptačí oblasti. Dále jde o povolení k nakládání s voda-

přírody a krajiny (povolení ke kácení dřevin, včetně uložení náhradní výsadby, povolení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, příp. také povolení výjimky ze zákazu ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav) jde také o rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa nebo o omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa včetně stanovení výše poplatku za odnětí (§ 16 a 17 lesního zákona). V § 18 odst. 1 zákona o JES se stanoví, že je-li správním úkonem, namísto nějž se vydává jednotné environmentální stanovisko, rozhodnutí, je toto rozhodnutí součástí výrokové části rozhodnutí v následném řízení.⁴⁾

Vzhledem k výše uvedenému má proto zásadní význam judikatura k povolování kácení dřevin nebo výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů stavebním úřadem na základě závazných stanovisek orgánů ochrany přírody podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Závěry judikatury o nutnosti samostatného výroku stavebního úřadu a jeho odůvodnění se všemi náležitostmi podle § 68 správního řádu se z logiky věci vztahují i na rozhodování stavebního úřadu na základě JES.

Není závazné stanovisko jako závazné stanovisko

Specifičnost konstrukce povolování (jiné činnosti než samotného záměru) na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu objasnil Nejvyšší správní soud nejprve v rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, č. 4500/2023 Sb. NSS. Jak uvedl, „*funkcí závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány pro účely řízení o umístění stavby je posoudit, zda stavební záměr je akceptovatelný z hlediska veřejných zájmů, které dotčené orgány podle zákona hájí, popř. za jakých podmínek. Závaznými stanovisky se však nepovoluje nic dalšího nad rámec samotného stavebního záměru, jak je vymezen pro účely řízení o umístění stavby. Specifická konstrukce obsažená v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny však tuto funkci závazných stanovisek dotčených orgánů podstatně přesahuje. Závazné stanovisko totiž v tomto případě neslouží pouze k tomu, aby bylo povoleno umístění stavby, nýbrž rovněž k povolení kácení dřevin.*“. Jde o „*logický důsledek integrace dvou povolovacích procesů do jednoho doprovázené výslovným požadavkem, aby výrok rozhodnutí vydaného stavebním úřadem obsahoval výrok vycházející ze zákona o ochraně přírody a krajiny (závazné stanovisko nenahrazuje rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin).*“. Podstata výkladu zůstává nedotčena, i když závazné stanovisko ke kácení a náhradní výsadbě se již nevzdává (nebude vydávat) podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023, nýbrž půjde o součást jednotného environmentálního stanoviska.

mi a některá povolení provozního charakteru (integrované povolení, povolení provozu vyjmenovaného stacionárního zdroje atp.).

4) Následným řízením se podle § 1 zákona o JES rozumí řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nebo navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36, který se týkal závazného stanoviska podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Pro klasická závazná stanoviska platí, že „závazné stanovisko primárně ovlivňuje obsah výroku správního rozhodnutí, nemusí být nutně jeho součástí – a rozhodně nikdy není součástí samostatnou, která by účastníku řízení zakládala práva a povinnosti. Oproti tomu povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů a případné stanovení podmínek není jen obsahově závazné pro výrokovou část rozhodnutí o umístění stavby. Územní rozhodnutí v takovém případě obsahuje i rozhodnutí o výjimce ze zákazu (a případně stanoví další podmínky). Stavební úřad tedy vykonává svou pravomoc a působnost i podle zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť autoritativně rozhoduje o povolení výjimky. Jeho rozhodnutí pak má přinejmenším dva výroky – o umístění stavby podle § 92 odst. 1 stavebního zákona a o výjimce ze zákazu u zvláště chráněných druhů podle § 56 odst. 1 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.“

Citované rozsudky řešily primárně spor o výklad slov „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny po novele č. 225/2017 Sb. a tedy o právo spolku účastnit se řízení o umístění stavby vedeného podle stavebního zákona č. 183/2006, jestliže v něm má být vydáno povolení ke kácení dřevin na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK nebo výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů na základě závazného stanoviska podle § 56 odst. 6 ZOPK.

Samostatný výrok rozhodnutí stavebního úřadu

Závěry o nutnosti samostatného výroku stavebního úřadu o povolení kácení či druhové výjimky a jeho odůvodnění se všemi náležitostmi podle § 68 správního řádu, přestože je obojí zcela závislé na obsahu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, potvrdily i rozsudky ve věcech sousedských žalob.

V rozsudku ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 77/2023-157, Nejvyšší správní soud uvedl, že „stavební úřad je obsahem závazného stanoviska vázán, zároveň však sám není oprávněn posuzovat skutečnosti relevantní z hlediska § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je proto povinen do svého rozhodnutí (v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) zahrnout výrok o povolení kácení dřevin a případně též o uložení povinnosti náhradní výsadby a tyto výroky odůvodnit. Do výroku i odůvodnění nicméně promítá výlučně obsah závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, případně jeho pozdější vyjádření, která si stavební úřad vyžádal (viz rozsudek NSS z 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, bod 33). Změnou stanoviska dotčeného orgánu státní správy je stavební úřad vázán, ačkoliv k této změně došlo teprve v průběhu odvolacího řízení (rozsudek NSS z 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS).“

Jako odůvodnění nepostačuje odkaz na závazné stanovisko orgánu životního prostředí

Z rozsudku ze dne 25. 1. 2024, č. j. 9 As 126/2022-45, vyplývá, že jako odůvodnění povolení ke kácení stavebním úřadem, resp. obecněji rozhodnutí stavebního úřadu „ve věci životního prostředí“, nepostačí pouhý odkaz na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, resp. nově na příslušnou část jednotného environmentálního stanoviska.

Nejvyšší správní soud souhlasil se stěžovatelkou, že „povolení ke kácení dřevin není odůvodněno, tedy neobsahuje všechny náležitosti podle § 68 správního řádu, dle kterého správní rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. V projednávané věci ze společného povolení ani z rozhodnutí žalovaného nijak nevyplývá, z jakých důvodů je povoleno kácení těch kterých dřevin a jiných naopak nikoliv. Nepostačuje, že takové odůvodnění obsahuje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, tj. závazné stanovisko Městského úřadu Železná Ruda, Odbor správní – Životní prostředí, ze dne 7. 5. 2020, kterým se vydává souhlas ke kácení dřevin. Svěřil-li zákonodárce pravomoc vydat povolení ke kácení dřevin v případě kácení pro účely stavebního záměru přímo stavebnímu úřadu, nemůže postačovat pouhý odkaz na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, aniž by stavební úřad řádně odůvodnil své vlastní rozhodnutí – povolení ke kácení těch kterých dřevin. Tomu nebrání, že stavební úřad do odůvodnění přebírá odůvodnění závazného stanoviska (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, odst. [33], a ze dne 10. 8. 2023, č. j. 9 As 77/2023-157, odst. [44], jakož i komentářovou literaturu DIENSTBIER, Filip, § 8 [Povolení ke kácení dřevin]. In: VOMÁČKA, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. s. 111).“.

Obdobně vyšší nároky budou v případě „environmentálního“ povolování stavebním úřadem na základě závazného stanoviska orgánu životního prostředí (resp. JES) jistě kladeny i na odvolací správní orgán. Nelze tedy mechanicky přebírat závěry judikatury o rozsahu vypořádání námitek odvolatele směřujících proti jiným závazným stanoviskům, a sice, že „je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námítky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.“⁵⁾

Co z toho plyne pro fikci souhlasného závazného stanoviska

Z citované judikatury podle mého názoru jednoznačně vyplývá, že stavební úřad nemůže rozhodnout o povolení ke kácení či výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů

5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, odst. [35].

rostlin a živočichů, které nejsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie,⁶⁾ resp. rozhodnout v jiné environmentální věci, na základě fiktivního souhlasného závazného stanoviska, resp. fiktivního JES. A to přestože úprava výjimek z použití fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, nevydá-li je dotčený orgán ve lhůtě pro jeho vydání (§ 4 odst. 12 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., § 178 odst. 4 stavebního zákona č. 283/2021 Sb.), výslovně nepamatuje na specifčnost situace, kdy je závazné stanovisko, resp. jednotné environmentální stanovisko vydáváno namísto rozhodnutí podle zákona na úseku životního prostředí.

Nepostačuje-li jako odůvodnění „*vlastního rozhodnutí*“ stavebního úřadu odkaz na skutečné závazné stanovisko orgánu životního prostředí, jak by mohlo z hlediska náležitostí rozhodnutí podle § 68 správního řádu obstát odůvodnění fikcí souhlasného závazného stanoviska? Přitom, jak správní soudy uvedly, „*se do odůvodnění promítá výlučně obsah závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, případně jeho pozdější vyjádření, která si stavební úřad vyžádal*“, tj. stavební úřad samozřejmě nemůže nahradit chybějící obsah závazného stanoviska vlastními „environmentálními“ úvahami.

Zákon o ochraně přírody a krajiny, příp. další zákony v oblasti ochrany životního prostředí stanoví jednoznačné hmotněprávní podmínky, např. povolení ke kácení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin (§ 8 odst. 1 ZOPK), v případě výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (i těch, které nejsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství) se vyžaduje převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, nebo (jiný) zájem ochrany přírody (§ 56 odst. 1 ZOPK). Bohatá judikatura zdůrazňuje význam odůvodnění rozhodnutí o povolení kácení či druhové výjimky, neboť jinak nelze přezkoumat, zda nedošlo k překročení mezí správního uvážení atp. Nevidím žádný důvod, aby se nároky na rozhodnutí orgánu ochrany přírody nevztahovaly i na rozhodnutí stavebního úřadu o tomtéž. Vznikla by tak „podstatná disproporce“ (vypůjčím-li si obrat z výše citovaného rozsudku NSS 4 As 33/2023-26) mezi zajištěním ochrany zájmů přírody a krajiny závislá pouze na tom, zda jsou dotčeny záměrem, který podléhá povolování podle stavebního zákona, nebo jiným zásahem.

Zastávám proto názor, že v případě vzniku fikce souhlasného závazného stanoviska ke kácení podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023, resp. fikce souhlasného JES, které má být pokladem pro rozhodnutí v následném řízení, nezbyvá než její náprava vydáním nového (skutečného) závazného stanoviska (JES) nadřízeným správním orgánem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.,

6) Zatímco § 4 odst. 12 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. vylučoval použití ustanovení o fikci souhlasného závazného stanoviska, nevydá-li je dotčený orgán ve lhůtě pro jeho vydání, u posouzení splnění podmínek pro povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie a podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v § 178 odst. 4 stavebního zákona č. 283/2021 Sb. je použití ustanovené o fikci vyloučeno pouze u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie.

resp. § 179 odst. 1 stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Dát k takovému postupu podnět je proto nejen věci dotčeného orgánu příslušného k vydání závazného stanoviska, resp. JES (tj. orgánu, který fikci způsobil), ale i samotného stavebního úřadu.

Důsledky pro účast spolků v řízení před stavebním úřadem

V článku publikovaném v čísle 2/2023 tohoto časopisu⁷⁾ jsem vyslovila názor, že se neztotožňuji s tehdejšími přístupem krajských soudů, že z nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17⁸⁾ plyne, že spolky nemůžou být účastníky územního řízení, ani když stavební úřad na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody povoluje kácení dřevin nebo výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Dovožovala jsem, že Ústavní soud neprováděl výklad podústavního práva, tj. toho, zda v případech, kdy orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko a stavební úřad podle něj rozhoduje (povoluje), jde, nebo nejde „o specifickou úpravu společného řízení podle § 140 správního řádu“.⁹⁾

Pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu tento náhled potvrdila. V odst. 36 rozsudku ze dne 29. 2. 2024, č. j. 4 As 146/2022-54 se výslovně uvádí, že se citovaný náleze Ústavního soudu „z pochopitelných důvodů (abstraktní kontrola § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) nemohl blíže zabývat jednotlivostmi, které mohou nastat v tom kterém konkrétním případě. Výsledkem řízení před Ústavním soudem totiž byl „pouze“ závěr o souladnosti § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny s ústavním pořádkem. Ten však neodpovídá na otázku, kterou bylo třeba odpovědět v nynějším řízení, tedy zda stěžovateli svědčilo v řízení o změně územního rozhodnutí postavení účastníka řízení mimo jiné proto, že v něm měla být posuzována výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů ve smyslu § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny“.

Byly to již zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, č. 4500/2023 Sb. NSS, a ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36, které vyložily, že „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle právní

7) JELÍNKOVÁ, J. „Částečná“ účast spolků v řízeních o povolování staveb. *Bulletin Stavební právo*, 2023, roč. XXVII, č. 2, s. 10–20.

8) Nálezem byl zamítnut návrh skupiny senátorů na zrušení změny § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 225/2017 Sb., tj. zúžení práva účasti spolků ze všech řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, na „řízení podle tohoto zákona“.

9) Názor, že řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny je v těchto případech integrováno do řízení před stavebním úřadem, tj. že jde o specifickou úpravu společného řízení podle § 140 správního řádu spojující ze zákona řízení podle stavebního zákona s řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, vyslovil např. Vedral v VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, 2021, roč. XXV, č. 1, s. 16–26.

věty publikované pod č. 4500/2023 Sb. NSS tak platí, že „*spolkům, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, náleží podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (tj. ve znění účinném od 1. 1. 2018), postavení účastníka řízení o umístění stavby vedeného podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jestliže v něm má být vydáno povolení ke kácení dřevin (podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů (podle § 56 odst. 6 téhož zákona).*“.

Nabízí se proto otázka, zda mezitím přijaté doplnění § 70 odst. 3 ZOPK změnovým zákonem č. 149/2023 Sb. k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku tak, že vedle „řízení podle tohoto zákona“ výslovně přiznává spolkům právo účasti též v „řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1“, něco mění na výše uvedených úvahách soudu. Podle mého názoru logicky nikoli, protože jde o výklad slov „řízení podle tohoto zákona“, která zůstávají nezměněna.

Domnívám se proto, že za „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba považovat jakékoli řízení podle jiného právního předpisu (typicky řízení o povolení záměru podle stavebního zákona), pokud by se v něm rozhodovalo na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak již bylo zmíněno, nejde jen o povolení ke kácení dřevin, včetně uložení náhradní výsadby či povolení výjimek ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, třebaže toto jsou případy v praxi zdaleka nejčastější a nejdůležitější. V úvahu připadá také stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků podle § 5b odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny či povolení výjimky ze zákazu ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav podle § 10 odst. 2 ZOPK. I pro tyto případy platí, že pokud by se nevydávalo JES, vedl by orgán ochrany přírody samostatné řízení, jehož by se spolky nepochybně mohly účastnit. I zde má proto místo úvaha soudu v citovaném rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, č. 4500/2023 Sb. NSS, že „*by vznikla podstatná disproporce z hlediska práva účasti takového spolku*“ mezi samostatným řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by šlo např. o drobnou stavbu, kdy se nevydává JES, a rozhodováním v téže věci na základě JES u záměrů, které podléhají povolování podle stavebního zákona.

Lze samozřejmě zastávat i názor opačný, tj. že doplněním slov „řízení podle tohoto zákona“ v § 70 odst. 3 právě a jen o „řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“ zákonodárce a contrario stanovil, že v případě rozhodování na základě JES v jiných otázkách ochrany přírody a krajiny se účast spolků nepřipouští.

Závěr

„Specifická konstrukce“ rozhodování stavebního úřadu v některých věcech z oblasti ochrany životního prostředí na základě závazného stanoviska (JES) dotčeného orgánu s sebou přináší nejen zmíněné nároky na samostatný výrok a odůvodnění vlastního rozhodnutí stavebního úřadu, byť se do něj „promítá výlučně obsah závazného stanoviska“ dotčeného orgánu.

Problémy jsou spojeny např. též s potřebou změny pravomocného rozhodnutí, zpravidla z důvodu změny okolností (skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí). Vlastní rozhodnutí může orgán životního prostředí z vážných důvodů změnit nebo zrušit (srov. zejména § 84 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 101 správního řádu), rozhodnutí jiného orgánu (zpravidla stavebního úřadu), byť obsahově zcela závislé na závazném stanovisku (součásti JES) orgánu životního prostředí, samozřejmě nemůže být měněno orgánem životního prostředí. Rozhodnutí v následném řízení vydané na základě JES může být změněno, příp. zrušeno, jen správním orgánem, který toto rozhodnutí vydal, za podmínek stanovených v příslušném zákoně. Podkladem pro změnu např. náhradní výsadby podle § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, pravomocně uložené jako součást výrokové části rozhodnutí v následném řízení, přitom nesporně musí být závazné stanovisko vycházející z kritérií zákona o ochraně přírody a krajiny a vydávané orgánem životního prostředí, který vydal původní jednotné environmentální stanovisko (jakési „změnové“ jednotné environmentální stanovisko).

Odpovědi na tyto a další sporné otázky spojené s integrací dvou (či více) povolovacích procesů do jednoho, typicky řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, jistě podá judikatura.

Několik poznámek k rychlosti stavebního řízení

Marek Hanák

Věřejný ochránce práv v rámci šetření podnětu stavebníků, kteří si stěžovali na nečinnost a zbytečné průtahy stavebního úřadu při projednávání jejich stavebního záměru (novostavba rodinného domu), obdržel vyjádření starosty obce k danému případu.

Vzhledem k tomu, že vyjádření starosty této nejmenované obce velmi výstižně uvádí některé klíčové problémy v činnosti stavebních úřadů, rozhodl jsem se jeho odpověď adresovanou ochránci prostřednictvím časopisu Stavební právo Bulletin v anonymní podobě zveřejnit.

„Je nespornou skutečností, že činnost stavebních úřadů, a tudíž i činnost zaměstnanců obcí, kteří ji jako odborně způsobilé a oprávněné úřední osoby (úředníci) vykonávají, je vysoce odborná a náročná. Vedle toho jsou kladeny na úředníky nemalé nároky v oblasti komunikačních schopností a psychické odolnosti a mnohdy i psychologických dovedností při jednání s účastníky vedených řízení.

Ze zkušeností vím, že tito úředníci, kteří jsou fakticky v „první“ linii, jsou mnohdy vystavováni různým formám nátlaku ze strany účastníků řízení v momentě, kdy není „po jejich“, popř. pokud mají tito účastníci pocit, že jsou ze strany úřadu nadměrně zatěžováni jím vznášenými požadavky, a to přesto, že jde o nezbytné požadavky pro splnění zákonných předpokladů kladného vyřízení věci.

Zejména, pokud se jako celospolečenské klišé velmi zjednodušujícím způsobem uvádí, že délka stavebního řízení v této republice je velmi dlouhá, aniž by se poukázalo na faktické důvody. Pokud bychom chtěli být objektivní, tak musíme konstatovat, že ve většině případů jsou průtahy způsobeny samotnými žadateli (stavebníky), když jimi předkládaný návrh mnohdy nemá ani základní předpoklady pro úspěšné projednání a rozhodnutí v navrhované věci.

Jak by bylo jednoduché, pokud by návrh a dokumentace s tím spojená byla kompletní a lidově řečeno „v mašličkách“ tak, aby stavebnímu úřadu „nezbylo“ než ve věci bez průtahů rozhodnout.

To se bohužel ve většině případů nestává, a to ani tehdy, pokud si žadatelé sjednají (samozřejmě za úplatu) na tyto činnosti „odborné“ osoby, které za ně, jako zmocněnci, a pro ně jednájí. Rozumím tomu, že v takovém případě je pro žadatele frustrující, když takováto „odborná“ osoba není schopna věc se stavebním úřadem vyřídit, ale bohužel málokdy se setkávám s tím, že by žadatelé byli ochotni připustit, že chyba je na „jejich“ straně a že jimi vybraná osoba není až tak „odborná“ a již vůbec není ochotna přiznat svůj podíl na průtazích.

Ze zkušenosti vím, že v zájmu procesního zjednodušení stavební úřady často pomáhají odstraňovat nedostatky podání neformálním způsobem, když např. při osobním jednání upozorní na nedostatky dokumentace a umožní ji doplnit či i přímo projektovou dokumentaci ve spise vyměnit, aniž by se ve spise o tom objevil jakýkoliv záznam či procesní úkon.

Ač tuto praxi nepovažuji za vhodnou (v mnohých případech to znamená, že pokud jsou k věci připojena vyjádření dotčených subjektů, např. i obcí, tak se ve skutečnosti vyjadřovaly k něčemu, o čem se vlastně již řízení nevede), jde o zcela normální jev, bez něhož by mnohá stavební řízení ani nemohla být dokončena.“ Tolik z vyjádření starosty, které ochránce obdržel.

V jiném případě, který se rovněž týkal nečinnosti stavebního úřadu, obdržel ochránce informaci o celkově špatné personální situaci na stavebním úřadě, přičemž dle poznatků ochránce se zdaleka nejedná o situaci ojedinělou.

Stavební úřad ochránce sdělil, že plní úlohu obecného stavebního úřadu na správním území okresního města a na území dalších 20 obcí s 51 osadami. Celkový počet podání na odbor výstavby a územního plánování byl v listopadu roku 2023 celkem 5 742. Vzhledem k personálnímu zajištění oddělení výstavby a počtu podání (žádosti, vyjádření, výzvy k součinnosti atd.) vyřizuje stavební úřad žádosti minimálně s 2–3měsíčním zpožděním.

Personální obsazení oddělení výstavby daného stavebního úřadu je 8 pracovníků, z toho v roce 2023 byl 1 kolega s dlouholetou praxí na stavebním úřadě v pracovní neschopnosti (10 měsíců) + 1 kolega na počátku roku 2023 v dočasné pracovní neschopnosti (5 měsíců), 2 kolegové v přípravě na zvláštní odbornou způsobilost, 3 úředníci 60+ s odborným středoškolským vzděláním; žádný z úředníků (s výjimkou vedoucího) s právnickým vzděláním. Ke konci roku se vedoucí stavebního úřadu s právnickým vzděláním své funkce vzdal a ze stavebního úřadu úplně odešel. Obávám se, že chod tohoto stavebního úřadu bude v následujících měsících více než složitý (spíše dramatický).

Jsem přesvědčen, že argumenty zmíněné v dopise starosty nejmenované obce budou platné vždy. Za každé právní úpravy, byť by byla sebelepší, bude rychlost projednání stavebního záměru záviset nejen na kvalitě stavebních předpisů, územním plánu a práci úředníka stavebního úřadu, ale také na osobě projektanta a samotného stavebníka.

Čeho se s nabytím nového stavebního zákona obávám, je personální krize na stavebních úřadech, a to jak obecních (prvostupňových), tak krajských (druhustupňových). Dle

poznatků z praxe se totiž obce i kraje dlouhodobě potýkají s problémem personálního obsazení míst, a to nejen na stavební agendě. Ani náborový příspěvek 100 000 Kč mnohdy nevede k tomu, aby se na místo vedoucí stavebního úřadu přihlásila dostatečně kvalifikovaná osoba. Nehledě na to, že v současné době považují za krajně problematické či spíše rizikové fungování stavebního úřadu bez toho, že by zde pracovala osoba s právnickým vzděláním, která by zajišťovala právní podporu ostatním pracovníkům.

Ostatně lze se tomu divit, když vedoucí stavebního úřadu má srovnatelnou odpovědnost jako soudce okresního soudu, přičemž jeho plat se ani zdaleka neblíží platu okresního soudce (cca 100 000 Kč měsíčně). S blížícím se datem nabytí plné účinnosti nového stavebního zákona přitom řada dlouholetých a zkušených pracovníků stavebních úřadů s nárokem na penzi již avizovala, že na stavebním úřadě skončí.

Co říci závěrem. Za pár měsíců nabude plné účinnosti nový stavební zákon. Stavebníci, stavební firmy, projektanti, politici, ale i laická veřejnost pod vlivem zpráv médií o zrychlení stavebního řízení a líbivých sloganech o jednom razítku s napětím očekává, jaké změny v rychlosti projednání stavebních záměrů nový stavební zákon přinese.

O kladech a záporech nové právní úpravy lze vést nekonečné diskuse. Jako pamětník zákona č. 50/1976 Sb. (ve stavební praxi zmiňovaný též jako „tzv. padesátka“) si trůfám říct, že teprve následující roky ukážou, jak úspěšná reforma stavebního práva provedená zákonem č. 283/2021 Sb., včetně doprovodných právních předpisů a plánované digitalizace stavebního řízení, skutečně byla. Bohužel už sama právní úprava přechodných ustanovení ukazuje, že zrození nového stavebního zákona je velmi bolestné.

Nový stavební zákon – přechodná ustanovení

Michal Třešňák

Úvod

Poté, co v roce 2021 došlo k přehlasování Senátu a zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NSZ“), byl zveřejněn ve Sbírce zákonů, se objevily obavy o osud povolování v České republice. Mluvílo se o absolutní paralýze, kterou způsobí zejména nedostatečně připravený vznik nové státní stavební správy, neochota zaměstnanců obcí a krajů změnit „zaměstnavatele“ a samotný přechod na novou právní úpravu. Tyto obavy byly zcela namístě a můžeme jen poděkovat, že se nic takového nestalo.

Po přijetí věcné novely, zákona č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony (dále jen „Věcná novela“), byla totiž jednak opuštěna myšlenka vzniku státní stavební správy (vznikl pouze Dopravní a energetický stavební úřad s úzkou specializací) a jednak byly odstraněny nejdůležitější nedostatky NSZ týkající se přechodných ustanovení. Dnes tedy nemáme strach z totálního kolapsu až NSZ nabyde účinnosti, resp. až skončí přechodné období.¹⁾

Až na jisté drobné výjimky nevznikají ani aplikační obtíže ohledně přechodu ze současného (paradoxně již zrušeného, avšak nadále relevantního) stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“) na NSZ. Ačkoliv problematických oblastí zásadně ubylo, je zarážející, že dosud nejsou např. vydány prováděcí právní předpisy k NSZ, a to přesto, že se povolování vyhrazených staveb řídí NSZ již od 1. 1. 2024. Obdobně nezdařený je i proces digitalizace stavebního řízení.

Tento příspěvek si dává za cíl představit přechod ze SZ na NSZ v oblasti povolování záměrů a přinést čtenářům komentovaný přehled jednotlivých přechodných ustanovení NSZ. Stranou ponechávám problematiku přechodných ustanovení ve věcech územního plánování, která by vydala na samostatný příspěvek. Konkrétně se zaměříme na

- a) účinnost NSZ a působnost NSZ v přechodném období;
- b) použitelnost projektové dokumentace zpracované podle SZ;
- c) účinky vydaných povolení dle SZ a jejich využitelnost;
- d) osud řízení, která nebudou skončena k účinnosti NSZ; a
- e) využitelnost závazných stanovisek a dalších podkladů pro vydání rozhodnutí vydaných pro účely povolení dle SZ.

1) NSZ nabyl účinnosti 1. 1. 2024, nicméně až na vyhrazené stavby (stavby vymezené v příloze č. 3 NSZ) se dle § 334a NSZ v přechodném období (od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024) postupuje podle dosavadních právních předpisů, tj. dle SZ a jeho prováděcích předpisů.

Účinnost a přechodné období

NSZ má dělenou účinnost. Zcela nestandardně a bez adekvátního odůvodnění nabyla některá ustanovení účinnosti již den po vyhlášení NSZ (30. 7. 2021).²⁾ V tomto ohledu lze za nejzásadnější označit zrušení stavebních uzávěr vydaných dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. (§ 326 odst. 1 NSZ), které otevřelo dveře povolování výstavby v řadě velice významných území. Ostatní ustanovení NSZ měla nabýt účinnosti k 1. 7. 2023. Po přijetí odkladové novely a Věcné novely došlo k posunutí účinnosti a stanovení přechodného období.

NSZ nakonec nabyl účinnosti 1. 1. 2024. Jeho použitelnost je nyní nicméně značně limitována, neboť **v přechodném období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024 se NSZ použije toliko pro vyhrazené stavby**, tj. stavby vymezené v příloze č. 3 NSZ. Jde o záměry zásadního významu (např. dálnice, dráhy, civilní letecké stavby, stavby a zařízení přenosové soustavy, výrobní elektřiny o celkovém instalovaném výkonu 100 MW a více, jaderné zařízení apod.).³⁾ Za upozornění stojí, že Věcná novela mezi vyhrazené stavby zařadila rovněž výrobní z obnovitelných zdrojů energie s výjimkou vodních děl, a to

1. **výrobní elektřiny využívající energii slunečního záření** s celkovým instalovaným elektrickým výkonem výrobní elektřiny **nad 5 MW**,
2. **výrobní elektřiny** s celkovým instalovaným elektrickým výkonem **nad 1 MW**, **nejde-li o výrobní elektřiny podle bodu 1**,
3. **výrobní tepla z obnovitelných zdrojů energie** s celkovým instalovaným tepelným výkonem výrobní tepla **nad 10 MW**,
4. **zařízení na energetické využívání odpadů.**

Uvedené doplnění má pro proces povolování těchto staveb zásadní důsledky. Jejich rozvedení nicméně přesahuje rámec tohoto příspěvku.

Můžeme shrnout, že dnes je **NSZ relevantním právním předpisem pouze pro povolování vyhrazených staveb**. Tuto agendu vykonává speciální stavební úřad – Dopravní a energetický stavební úřad se sídlem v Praze.

Pro ostatní záměry a věci týkající se územního plánování se v přechodném období použijí dosavadní právní předpisy,⁴⁾ tj. SZ a jeho prováděcí předpisy. Jinými slovy do 30. 6. 2024 je pro povolení všech ostatních záměrů až na vyhrazené stavby relevantní nadále SZ a jeho prováděcí právní předpisy.

2) Viz původní znění § 335 NSZ.

3) Viz příloha č. 3 NSZ.

4) Viz § 334a odst. 1 až 3 NSZ.

Projektové dokumentace

Jak je obecně známé, namísto duality povolení záměru dle SZ v územním a stavebním řízení bude dle NSZ probíhat pouze jedno řízení o povolení záměru. Projekt záměru musí být obdobně jako dnes zpracován ve formě projektové dokumentace. Vzhledem k tomu, že některé projekty jsou nyní v určité fázi rozpracovanosti, **podíváme se blíže na využitelnost projektových dokumentací zpracovaných podle dosavadních právních předpisů po účinnosti NSZ.**⁵⁾

V souladu s § 329 NSZ platí, že **namísto jednotlivých projektových dokumentací zpracovaných podle NSZ, lze po přechodnou dobu, do 30. 6. 2027, stavebnímu úřadu předložit projektové dokumentace zpracované podle dosavadních právních předpisů, a to dle níže uvedených podmínek:**

- **Žadatel o povolení stavby může do 30. 6. 2027** předložit stavebnímu úřadu projektovou dokumentaci dle dosavadních právních předpisů, jde-li o:
 - projektovou dokumentaci nebo dokumentaci pro **ohlášení stavby**,
 - projektovou dokumentaci pro **vydání stavebního povolení**,
 - projektovou dokumentaci pro **vydání společného povolení**, nebo
 - projektovou dokumentaci pro **vydání rozhodnutí o umístění stavby, doplněnou o architektonicko-stavební řešení a stavebně konstrukční řešení** zpracované podle prováděcího právního předpisu k NSZ.
- **Žadatel o povolení změny využití území může do 30. 6. 2027** předložit stavebnímu úřadu dokumentaci pro **vydání rozhodnutí o změně využití území** zpracovanou podle dosavadních právních předpisů.
- **Žadatel o povolení odstranění stavby může do 30. 6. 2027** předložit stavebnímu úřadu **dokumentaci bouracích prací** zpracovanou podle dosavadních právních předpisů.
- **Bude-li provádění stavby zahájeno do 30. 6. 2027**, postačí předložit stavebnímu úřadu **dokumentaci pro provádění stavby** zpracovanou podle dosavadních právních předpisů.

Věcnou novelou byl navíc překonán výkladový problém ohledně posuzování požadavků na projektové dokumentace a nadále je postaveno najisto, že stavební úřady mají v případě použití výše uvedených projektových dokumentací posuzovat požadavky na projektovou dokumentaci dle dosavadních právních předpisů.⁶⁾

Do doby, než dojde k vydání prováděcího právního předpisu k § 158 odst. 5 NSZ (dále jen „Vyhláška“), vzniká problém s doplněním dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby o architektonicko-stavební řešení a stavebně konstrukční řešení. Tyto části mají být zpracovány dle Vyhlášky, a ačkoliv již dnes náležitosti obdobných částí projektové

5) Kde autor v tomto příspěvku mluví o době po účinnosti NSZ, má tím na mysli případně dobu po konci přechodného období, tj. dobu po 30. 6. 2024.

6) Viz § 329 odst. 5 NSZ.

dokumentace známe,⁷⁾ projektanti se nebudou moci spolehnout, že Vyhláška bude v rámci jejich vymezení totožná. I kdybychom znali předběžnou podobu Vyhlášky a dokumentaci takovým způsobem doplnili, jak má soulad takové dokumentace s požadavky NSZ posoudit stavební úřad, když Vyhláška není vydána.

Příliš optimismu nepřináší ani ustanovení § 332a NSZ, které stanoví, že do vydání prováděcích právních předpisů k § 152 NSZ, nejpozději však do 1. 7. 2027, se postupuje dle dosavadních prováděcích právních předpisů k provedení § 194 SZ. Citovaná ustanovení totiž upravují problematiku požadavků na výstavbu, a nikoliv požadavků na projektové dokumentace. V tomto směru proto apelujeme na Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) a doufejme, že Vyhláška bude vydána co nejdříve, nejpozději však do 30. 6. 2024.

V případě, že Vyhláška vydána nebude, lze objednatelům a projektantům doporučit, aby namísto doplnění dokumentace pro vydání územního rozhodnutí o architektonicko-stavební řešení a stavebně konstrukční řešení dle prováděcích předpisů k NSZ použili dokumentaci jako základ pro jinou dokumentaci, kterou lze zpracovat dle prováděcích předpisů k SZ (např. projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení nebo projektovou dokumentaci pro vydání společného povolení).

Vydaná povolení dle SZ

Níže rozeberu, jaký dopad má účinnost NSZ na povolení a rozhodnutí vydaná dle SZ a jak lze tyto povolení po účinnosti NSZ dále využít.

Umístění záměru

Pokud byl **umístěn záměr vyžadující povolení podle NSZ, jsou níže uvedené správní akty považovány za rozhodnutí v části věci⁸⁾ v řízení o povolení záměru podle NSZ:⁹⁾**

- **pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby** vydané v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí anebo ve zjednodušeném územním řízení;
- **účinný územní souhlas;**
- **účinná veřejnoprávní smlouva;** a
- **vydaný regulační plán** nahrazující územní rozhodnutí o umístění stavby.

Rozhodnutí v části věci znamená, že otázky a záležitosti řešené v územním řízení (resp. jiném správním postupu) již stavební úřad nebude v řízení o povolení záměru

7) Viz požadavky na projektové dokumentace dle vyhlášky č. 488/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

8) Srov. § 148 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“).

9) Viz § 330 odst. 6 NSZ.

znovu zkoumat a bude je považovat za souladně posouzené některým z výše uvedených správních aktů. Konkrétně tak např. nebude předmětem posouzení soulad záměru s územně plánovací dokumentací, požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu, jejich kapacit a napojení, požadavky prováděcích právních předpisů (např. odstupové vzdálenosti, proslunění nebo parkovací kapacity) a s veřejnými zájmy z hlediska umístění záměru do území.

Stavebník disponující některým z výše uvedených povolení tedy bude potřebovat získat povolení k realizaci stavby dle NSZ (podobně jako dnes potřebuje získat např. stavební povolení), avšak **okruh záležitostí řešených v řízení o povolení bude zásadně užší.**

V případě, že by daný záměr nevyžadoval stavební povolení nebo ohlášení dle SZ, jsou výše uvedená povolení považována za povolení dle NSZ.¹⁰⁾

Povolení stavět

Za povolení záměru podle NSZ se považují:¹¹⁾

- účinný **společný územní souhlas;**
- **souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru;**
- pravomocné **stavební povolení;**
- pravomocné **společné povolení;**
- pravomocné **společné povolení s posouzením vlivů na životní prostředí;**
- **oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora stavebního záměru;**
- účinná **veřejnoprávní smlouva nahrazující stavební povolení;**
- účinná **veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí a stavební povolení.**

Ve všech výše popsanych případech tak **získané právo realizovat daný záměr dle SZ bude využitelné i po účinnosti NSZ bez potřeby žádat o povolení dle NSZ.** Tím samozřejmě není dotčena časově omezená platnost daného povolení.

Kolaudace

Kolaudační souhlas vydaný dle SZ se považuje za kolaudační rozhodnutí podle NSZ.¹²⁾ Citované ustanovení opomíjí, že i dle SZ mohlo být vydáno kolaudační rozhodnutí, a nikoliv pouze kolaudační souhlas. Uvedený nedostatek lze jistě překlenout logickým výkladem a argumentem a fortiori, od menšího k většímu. Považuje-li se kolaudační souhlas vydaný

10) Viz § 330 odst. 6 NSZ.

11) Viz § 330 odst. 7 NSZ.

12) Viz § 330 odst. 10 NSZ.

dle SZ za kolaudační rozhodnutí podle NSZ, tím spíše se bude považovat kolaudační rozhodnutí vydané dle SZ za kolaudační rozhodnutí podle NSZ.

Lze shrnout, že **veškeré stavby kolaudované dle SZ bude možné považovat za řádně kolaudované stavby i dle NSZ.**

Neskončená řízení

Relevantní právní úprava

Původní znění § 330 odst. 1 NZS počítalo s tím, že všechna nedokončená řízení se dokončí dle NSZ. Stavební úřady měly řízení přerušit a vyzvat žadatele k doplnění žádosti tak, aby vyhovovala požadavkům NSZ. Až Věcná novela narovnala toto zcela nestandardní pravidlo a zavedla, co je v přechodech mezi starou a novou úpravou v procesních předpisech obvyklé.

Nyní proto platí, že **všechny řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti NSZ, resp. před koncem přechodného období, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.**¹³⁾

Zaměříme se na otázku, kdy dochází k zahájení řízení a jaké náležitosti má žádost obsahovat, aby k zahájení řízení skutečně došlo.

Dle § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, platí, že

„řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.“

Okamžik zahájení řízení tedy nastává v momentu, kdy žádost došla příslušnému stavebnímu úřadu. Musí být taková žádost kompletní?

SZ stanoví, že v případě, že **žádost neobsahuje požadované náležitosti**, stavební úřad **vyzve** žadatele k jejímu doplnění, **poskytne mu** k tomu přiměřenou **lhůtu a řízení přeruší.**¹⁴⁾ Tedy i v případě podání nekompletní žádosti, dochází k zahájení řízení. Takové řízení pak bude i po účinnosti NSZ nutné dokončit dle SZ. Jinou situaci představuje žádost, která vykazuje naprosto elementární nedostatky, pro které ji vůbec za žádost nelze považovat. Takovou žádost pak stavební úřad neprojednává a ani nezahajuje žádné řízení.

V praxi se běžně setkáme s případy, kdy žadatel adekvátně žádost nedoplní, lhůta k odstranění nedostatků je opakovaně prodlužována a řízení zůstává přerušené dlouhé měsíce

13) Viz § 330 odst. 1 NSZ.

14) Viz např. § 86 odst. 4 SZ.

až roky. Se SZ se proto zcela reálně budeme potkávat ještě několik let po účinnosti NSZ a konci přechodného období.

SZ současně upravuje případy, kdy stavební úřad řízení o žádosti bez dalšího zastaví. Je tomu tak v případech, kdy k žádosti není připojena projektová dokumentace nebo není zpracována oprávněnou osobou (např. § 86 odst. 4 nebo § 110 odst. 4 SZ). Obdobně neprovádí stavební úřad další dokazování a žádost zamítne v případě, kdy je vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět.¹⁵⁾

S ohledem na význam výše uvedené otázky pro aplikaci NSZ, resp. SZ, bude zajímavé sledovat vývoj praxe stavební úřadů (potažmo metodické činnosti MMR).

Kromě neskončených řízení dle SZ **dávám k pozornosti** rovněž ustanovení § 19 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, ve znění pozdějších předpisů, které upravuje **přechodné otázky ohledně závazných stanovisek a jiných správních úkonů nahrazených jednotným environmentálním stanoviskem**.

Pro úplnost doplníme přechodná ustanovení NSZ o situace, kdy byl předmětem žádosti záměr vyžadující povolení dle SZ a nevyžadující povolení dle NSZ. Takové řízení přirozeně stavební úřad zastaví, neboť záměr vůbec nebude podléhat povolení dle NSZ.¹⁶⁾

Příslušnost

Neskončená řízení dokončí stavební úřady, které se staly příslušné k vedení řízení v dané věci dle NSZ. Z tohoto pravidla jsou dány určité výjimky týkající se vyhrazených staveb a staveb souvisejících, které řeší ustanovení § 330 odst. 3 NSZ.

Jak bylo výše popsáno, po přijetí Věcné novely nedojde k žádné dramatické změně stavební správy, a proto v naprosté většině případů půjde o totožné stavební úřady, které jsou k vedení řízení příslušné dnes.

To stejné pak platí i pro projednání změny záměru před dokončením (dle SZ změna stavby před dokončením) **a kolaudační řízení.**¹⁷⁾ I tato řízení povedou stavební úřady, které se staly příslušné k vedení řízení v dané věci dle NSZ, a to s výjimkami popsány v § 330 odst. 4 NSZ.

15) Viz § 149 odst. 6 SŘ.

16) Viz § 330 odst. 2 NSZ.

17) Viz § 330 odst. 4 NSZ.

Podklady rozhodnutí

„Závazná stanoviska, stanoviska, souhlasy, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní nebo technické infrastruktury a jiná vyjádření vydaná přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se považují za podklady pro vydání rozhodnutí v řízeních podle NSZ. Tyto podklady stavební úřad nepřezkoumává a jimi chráněné veřejné zájmy znovu neposuzuje.“¹⁸⁾

Citované ustanovení nevyžaduje dalšího komentáře.

Řízení zahájená do konce roku 2024

Poslední ustanovení, kterého se dotknu, upravuje délku lhůty v řízeních o povolení záměru dle NSZ zahájených do konce roku 2024. Lhůty pro vydání rozhodnutí se v těchto řízeních prodlužují na dvojnásobek.¹⁹⁾ Uvedené ustanovení má poskytnout stavebním úřadům větší časový prostor pro seznámení se s materií a zvládnutí přechodu na novou právní úpravu.

Ke lhůtě pro vydání rozhodnutí dodejme, že vzhledem k tomu, že NSZ až na fikci závazných stanovisek dle § 178 NSZ nespojuje s marným uplynutím lhůty žádné hmotněprávní konsekvence, lze očekávat, že praxe některých nečinných stavebních úřadů bude pokračovat obdobným způsobem jako doposud.

Zpracování dokumentace pro provádění stavby

V souladu s § 160 odst. 2 písm. a) NSZ má stavebník nově povinnost zajistit vypracování dokumentace pro provádění stavby. Uvedená povinnost pak platí pro všechny záměry, které vyžadují vydání povolení dle NSZ.

Z hlediska přechodných ustanovení považuji za vhodné vyřešit, zda tato povinnost dopadá také na (i) stavby povolené dle SZ a do 30. 6. 2024 nezahájené a (ii) stavby povolené dle SZ a do 30. 6. 2024 zahájené.

NSZ neobsahuje žádné specifické přechodné ustanovení, které by řešilo výše uvedenou otázku. Dle ustanovení § 330 odst. 1 NSZ platí, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Domnívám se, že pod pojem „postup“ lze podřadit i provádění stavby, a proto dovozují, že pro všechny stavby, které budou zahájené do 30. 6. 2024, se požadavek NSZ na prováděcí dokumentaci neuplatní.

K obdobnému závěru se kloním i u staveb povolených dle SZ, avšak do 30. 6. 2024 nezahájených. Vycházím primárně z vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj, které se vyjádřilo

18) Viz § 330 odst. 9 NSZ.

19) Viz § 330 odst. 5 NSZ.

v tom smyslu, že pokud byla určitá stavba povolena dle SZ pak se i po účinnosti NSZ, resp. konci přechodného období, realizuje dle pravomocného povolení dle SZ, a tedy je o postup, na který dopadá citované ustanovení.

Vzhledem k tomu, že ministerstvo plní v této oblasti metodickou a výkladovou činnost, předpokládám, že i stavební úřady budou respektovat jeho názor. Doslovný výklad uvedeného ustanovení nicméně jde proti takovému výkladu, neboť pokud do 30. 6. 2024 nedošlo k zahájení stavby, pak takový postup zahájený není. Z našeho pohledu proto doporučujeme v těchto případech věc konzultovat s příslušným stavebním úřadem a potvrdit si, zda nebude prováděcí dokumentaci vyžadovat.

Výjimku z uvedeného pravidla pak představují záměry povolené územním rozhodnutím (nebo obdobným správním aktem umožňujícím umístění stavby do území). Jak bylo výše popsáno, takové záměry vyžadují vydání povolení dle NSZ, a proto na ně jako na jakékoli jiné záměry povolené dle NSZ, povinnost zpracovat prováděcí dokumentaci dopadne.

Digitalizace

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže na začátku března opětovně zasáhl do zakázky na dodání klíčových systémů pro digitalizaci stavebního řízení. MMR zvažuje uplatnění rozkladu a další právní kroky. Bez ohledu na jeho uplatnění považujeme za důležité, že úřad reflektoval mimořádný veřejný zájem předmětné zakázky a plnění smlouvy zakázal až po uplynutí čtyř měsíců od právní moci rozhodnutí. To by dle MMR mělo umožnit dodání systému do 1. 7. 2024.

Optimismus MMR nesdílí samosprávy ani zástupci developerů. Není totiž jisté, že potřebné systémy budou včas skutečně dodány a že zaměstnanci úřadů budou mít dostatek času se naučit systémy obsluhovat.

Kromě obrovské ekonomické ztráty by nezvládnutí digitalizace znamenalo značné komplikace pro stavební úřady. V souladu s § 184 odst. 3 NSZ mají stavební úřady povinnost obstarat vyjádření a závazná stanoviska namísto žadatele v případě, že je sám k žádosti nepřipojí. Dodržet tuto povinnosti a nahradit funkce elektronických systémů lidskými zdroji je dle našeho názoru nepředstavitelné.

Závěr

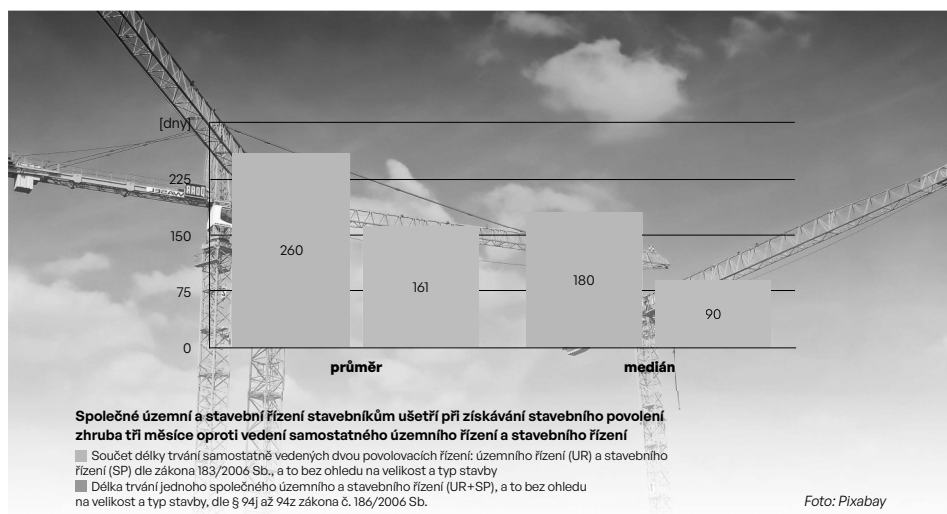
Na podkladě výše uvedeného lze konstatovat, že NSZ po jeho Věcné novele je minimálně z pohledu přechodných ustanovení jednoznačně nastavený právní předpis a plynulému přechodu z SZ na NSZ by neměly bránit žádné legislativně právní nedostatky, a to s výše popsanými výjimkami, které však nepředstavují žádnou paralýzu nebo ochromení českého stavebního práva. To stejné bohužel neplatí pro reálné fungování procesů na stavebních úřadech, které mohou být v případě nezvládnutí digitalizace zásadně ohroženy. Nezbyvá než doufat, že se ministerstvu podaří včas klíčové systémy zprovoznit.

Délka povolování staveb v ČR? Nikoliv roky, ale měsíce, ukázal průzkum Inženýrské komory¹⁾

Markéta Kohoutová

Absence metodiky sjednocující postupy dotčených orgánů a stavebních úřadů, často protichůdné požadavky dotčených orgánů (památková ochrana, životní prostředí atd.), požadavky na doplnění stanovisek dotčených orgánů, ale i nedořešené majetkoprávní vztahy: to jsou podle téměř 1 100 členů České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT), kteří se zapojili do anonymního průzkumu, hlavní příčiny zdlouhavých povolovacích stavebních řízení v České republice.

Průzkum délky povolovacích řízení podle „starého“ stavebního zákona č. 183/2006 Sb. přinesl řadu velmi zajímavých dat, která dokládají, že existuje přímá úměra mezi kvalitně zpracovaným stavebním záměrem a délkou povolení – ať jde o rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení nebo tzv. společné územní a stavební řízení.



Otázky v průzkumu se týkaly průměrných i nejkratších termínů povolovacích řízení. Braly v potaz různé typy staveb nejen co do funkce, ale rovněž co do výše objemu stavebních nákladů. Průměrné i mediánové výsledky ve všech kategoriích ukázaly, že skutečná délka stavebního povolení či územního rozhodnutí v Česku je zcela odlišná od údajů na úrovni několika let, které prezentují na veřejnosti někteří politici nebo analytici.

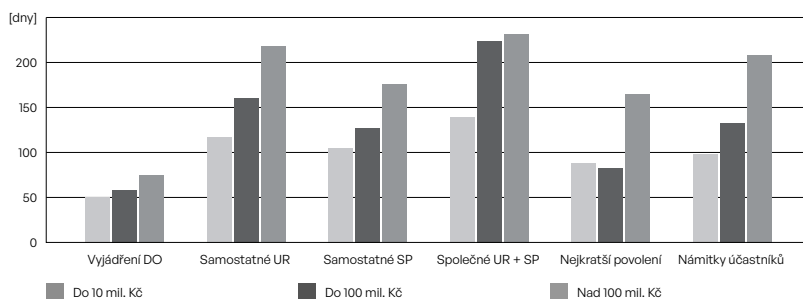
1) Na základě udělení licence přetištěno z časopisu Zprávy a informace ČKAIT 1/2024.

„Téměř polovina zapojených autorizovaných osob odpověděla, že délka trvání většiny povolenacích řízení staveb v ČR, a to včetně související inženýrské činnosti, je obvykle šest měsíců až jeden rok. Prakticky ve všech kategoriích jsme narazili na relativně složitější stavby povolené během několika dní i relativně jednoduché stavby s velmi problematickým a dlouhým povolenacím řízením,“ shrnuje hlavní výstupy průzkumu Ing. Robert Špalek, předseda ČKAIT.

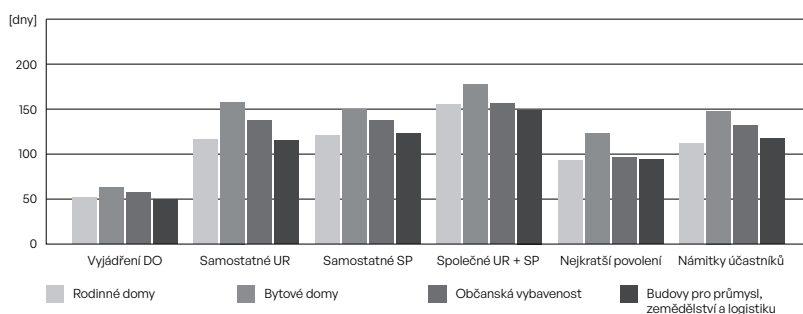
Zásadním zjištěním průzkumu je vyjádřená obava téměř 60% respondentů, podle nichž nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. sám o sobě nepovede ke zlepšení a urychlení povolování staveb. V komentářích se nejčastěji argumentovalo tím, že tato zásadní reko-difikace přináší rozsáhlé a početné změny navazujících zákonů a prováděcích vyhlášek, které navíc nejsou dosud dokončené. Navíc neustálá novelizace zákonů přináší pocit právní nejistoty. Všechny tyto náročné úpravy dopadají jak na projektanty, tak na pracovníky stavebních úřadů. V této souvislosti je třeba zmínit, že zatím nikdo neviděl návrh vyhlášek s požadavky pro dopravní stavby, které má zpracovávat ministerstvo dopravy, ani návrh městských stavebních předpisů, které připravují města Praha, Brno a Ostrava.

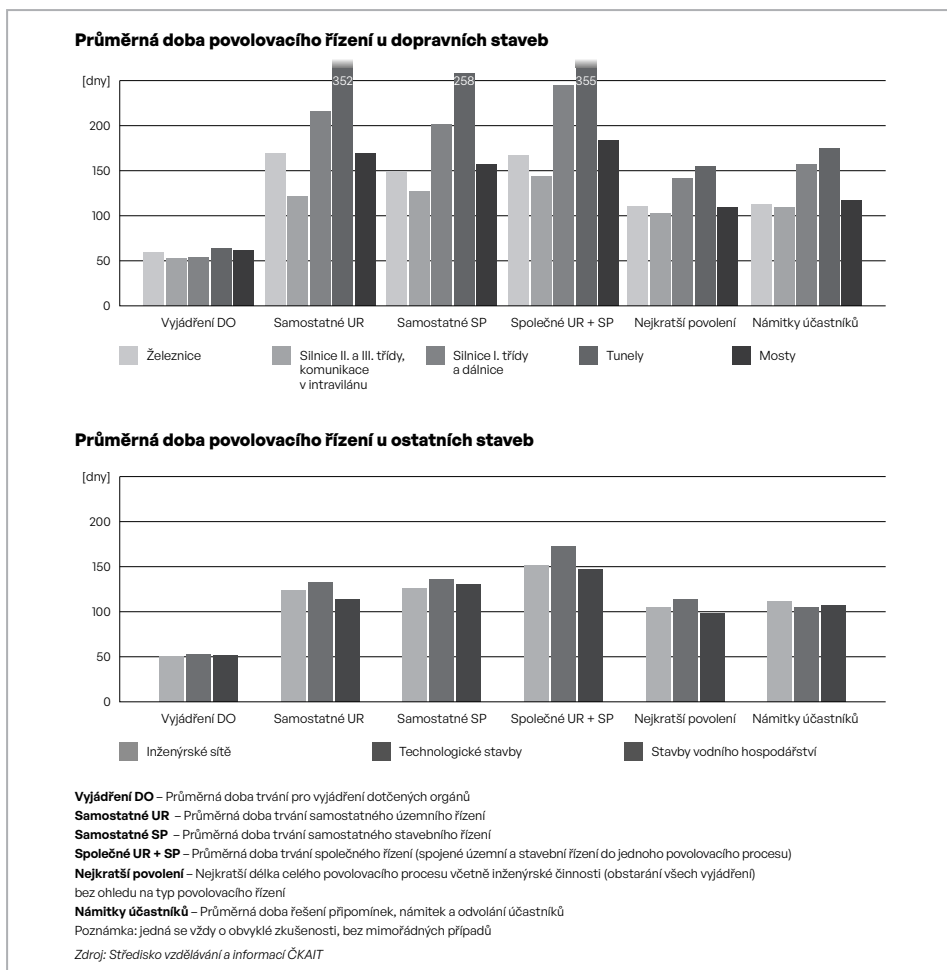
„Obáváme se, že stavební úřady jsou a budou zahlcené novými požadavky a z alibismu nebo prostě z nedostatku kapacit budou rozhodování odsouvat. Nepomůže ani zákonná 30denní lhůta, protože stále lze i pro nepatrné administrativní pochybení v podání zahajovat

Průměrná doba povolenacího řízení podle velikosti zakázky



Průměrná doba povolenacího řízení u pozemních staveb





řízení opět od počátku,“ doplňuje Ing. Michal Drahorád, Ph.D., místopředseda ČKAIT. Podle něj bylo chybou, že takto zásadní rekonstrukce stavebního práva proběhla bez potřebné analýzy skutečné délky povolovacího řízení a identifikace hlavních procesních problémů. Tvůrci zákona se tehdy odkazovali pouze na žebříček Doing Business, který však pro neprůkaznost údajů a zavádějící metodiku přestala Světová banka od roku 2020 vydávat.

Komora opakovaně, ale bohužel marně doporučovala vyhodnotit dopad předchozí velké novelizace starého stavebního zákona (č. 225/2017 Sb.), která vstoupila v účinnost 1. ledna 2018 a změnila 44 navazujících zákonů. Na ni pak navázala novela starého stavebního zákona a správního řádu provedená zákonem č. 403/2020 Sb., která se týkala problematiky a závazných stanovisek dotčených orgánů včetně toho, jak lze závazná stanoviska napadnout. S účinností od 1. ledna 2021 začalo platit, že když dotčený orgán nevydá zá-

vazné stanovisko ve lhůtě do 30 dnů od té doby, co o to byl požádán, nebo od doplnění žádosti, nastává jeho fikce.

„Takže už nyní podle starého stavebního zákona, když je dotčený orgán nečinný, je to, jako kdyby souhlasil bez podmínek. Problémem zůstalo jen to, že akty dotčených orgánů mohou být podmiňovány dalšími. Nový stavební zákon fikci závazných stanovisek jen rozšířil i na vyjádření dotčených orgánů,“ vysvětluje JUDr. Eva Kuzmová, členka Legislativní komise ČKAIT a právní poradkyně předsedy Komory.

Tyto novely starého stavebního zákona přinesly podle profesních zkušeností představitelů Komory řadu pozitivních změn, mezi nimi zásadní zjednodušení povolování rodinných domů a větší uplatnění tzv. společného územního a stavebního řízení.

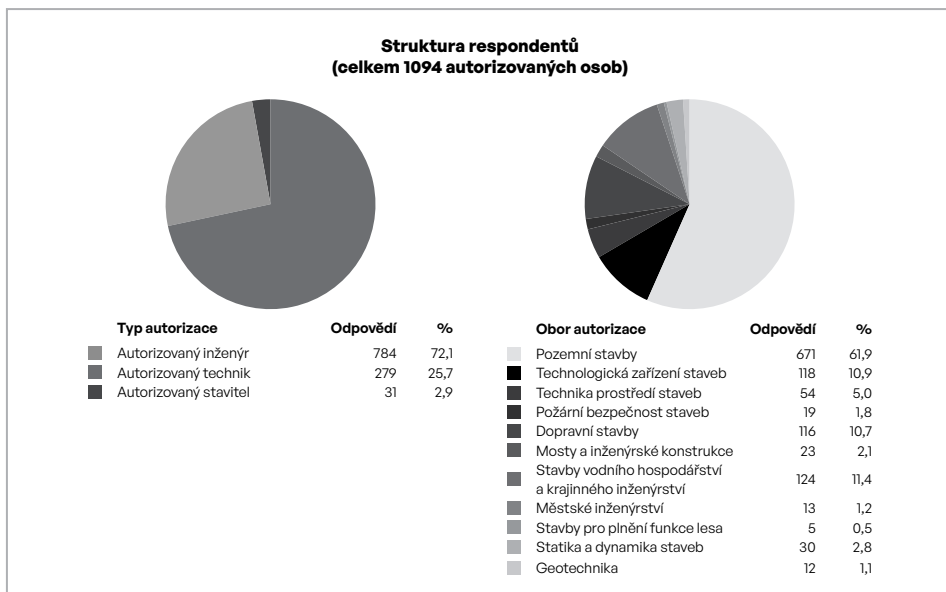
Přínos společného územního a stavebního řízení ostatně potvrdila svými výsledky i anketa mezi autorizovanými osobami: například u staveb (bez rozlišení typu) se stavebními náklady nad 100 milionů korun trvá toto společné povolovací řízení v průměru 231 dní (medián 124 dní). Přitom samostatné rozhodnutí o umístění stavby (územní rozhodnutí) zabere v průměru 218 dní a navazující stavební řízení 175 dní (medián ukazuje na 120 + 120 dní).

Společné řízení podle odpovědí zainteresovaných projektantů u staveb nad 100 mil. Kč tedy jasně ukazuje na průměrnou úsporu více než 5 měsíců v povolovací fázi stavebního záměru! Potvrzují se tak i doporučení ČKAIT, aby se zkušenosti s tímto typem povolovacího řízení výrazně propsaly do nyní připravované vyhlášky o projektové dokumentaci. Bohužel zatím marně.

Ještě markantnější jsou výsledky průzkumu v případě nejčastěji povolovaných staveb – rodinných domů a staveb pro rodinnou rekreaci. Pokud není třeba územní rozhodnutí, je stavební povolení na stavbu vyhovující všem předpisům otázkou v průměru 4 měsíců (medián 70 dní), při společném řízení pak stavebník obdrží povolení za 5 měsíců od podání žádosti. Výjimkou však nejsou ani případy, kdy mohla stavba začít během několika dní, nejkratší termíny se v průměru pohybují okolo 2,5 měsíce.

Samozřejmě se objevují případy, kdy územní rozhodnutí nebo stavební povolení nebyla vydána ani po několika letech. Podle doprovodných komentářů respondentů jsou v takových případech nejčastěji na vině nejasné majetkoprávní vztahy, řešené nezřídká soudně, anebo spory s majiteli inženýrských sítí. Jinými slovy, v případech, kdy do procesu zasáhne soud, se termíny běžně prodlužují až několikanásobně.

Autorizované osoby za hlavní příčiny zbytečně zdlouhavých povolovacích procesů, které podle všeho nevyřeší ani nový stavební zákon a jeho nové prováděcí předpisy, označují složitost, nejednoznačnost, nekompatibilitu a absenci koordinace mezi dotčenými orgány a stavebními úřady. Dále zmiňují chybějící jednotnou metodiku přístupu stavebních úřadů a obtíže při získávání vyjádření nebo rozhodnutí dotčených orgánů.



Podle odpovědí a zkušeností autorizovaných osob mohou požadavky nebo protichůdné názory dotčených orgánů při velkém množství vyjádření prakticky zablokovat celý povolovací proces. Velkým problémem jsou i nedostatečné sankce za nedodržování zákonných lhůt.

Velmi často se v odpovědích respondentů objevovala digitalizace jako možný nástroj urychlení povolovacího řízení. Od digitalizace totiž očekávají především sjednocení, a hlavně zjednodušení všech dosud požadovaných formulářů, jejichž vyplňování činí z projektantů spíše administrativní pracovníky. K tomu se pojí často zmiňovaný požadavek na vyšší odbornou zdatnost a personální kapacitu stavebních úřadů, ruku v ruce s vyšším finančním ohodnocením jejich pracovníků, třeba i na základě vedené statistiky povolení.

„Podívejme se na množství neustále se měnících zákonů a vyhlášek, se kterými musíme žít a pracovat. Na všechno potřebujeme specialisty, daňové poradce, právníky, účetní. V oblasti povolování staveb se to projevilo tak, že se projektantům postupně zvýšil poměr byrokratické části práce vůči jejich hlavnímu poslání. Tím je bezesporu návrh kvalitní stavby. Proto jsem se těšil a stále ještě těším na Portál stavebníka a obecně na digitalizaci státu. Pokud bude Portál stavebníka navržen optimálně, doufám, že se částečně uleví přetíženým stavebním úřadům i projektantům. Potom by opravdu malé nebo špatně fungující stavební úřady mohly postupně zanikat bez velkého povyku,“ uvedl Ing. Michal Majer, člen Představenstva ČKAIT a místopředseda oblastního výboru ČKAIT Olomouc. Není podle něho překvapením, že se v odpovědích objevovalo volání po návratu k starším zákonným normám, a dokonce i po tzv. „zlaté padesátce“, zákonu č. 50/1976 Sb.

Zkušenosti téměř 1 100 autorizovaných osob zapojených do anonymního průzkumu, který se konal ve dnech 22. až 31. ledna 2024, se opíraly především o vyřizování povolo-
vacích procesů u rodinných domů a rekreačních staveb (46 %), bytových domů (32 %),
budov pro administrativu a správu (20,5 %), inženýrských sítí (24 %), budov/hal pro prů-
myslovou výrobu (18,7 %) nebo skladování (16 %). Respondenti mohli využít více mož-
ností najednou, což reflektuje širší záběr inženýrů i techniků.

Typickým respondentem byl autorizovaný inženýr zaměřený na pozemní stavby, osoba
samostatně výdělečně činná, osoba na pozici hlavního projektanta, vedoucího projektu
atd. vykonávající vysoce kvalifikovanou odbornou činnost. Dopravní inženýři byli zastou-
peni z 10 %, stejně jako odborníci na technické zařízení staveb. O něco vyšší podíl v od-
povědích pak měly autorizované osoby specializované na stavby vodního hospodářství
a krajinného inženýrství.

Námítka variantního vedení trasy stavby ve vyvlastňovacím řízení

Jaroslava Milerová

Je ve vyvlastňovacím řízení prostor pro řešení umístění stavby, pro kterou se vyvlastňuje? Jak má vyvlastňovací úřad naložit s námitkou, ve které se vyvlastňovaný domáhá přesunutí stavby (typicky liniové) na jiný pozemek? Má taková námitka potenciál zmařit vyvlastňovací řízení? Dá se zpochybnout územní rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení?

To je několik otázek, které si zřejmě klade ne jeden pracovník vyvlastňovacího úřadu poté, co si přečte některé rozsudky správních soudů související s touto tematikou. Protože jsem se opět s těmito námitkami ve vyvlastňovacím řízení setkala i já, považuji za přínosné provést alespoň stručnou rekapitulaci judikatury na toto téma.

Výše nastíněné otázky vycházejí ze vztahu vyvlastňovacího a územního řízení. Jedná se o dvě zcela samostatná řízení, která mají naprosto odlišný předmět řízení. Územní řízení řeší umístění stavby se všemi jejími souvislostmi, v řízení jsou posuzovány vlivy stavby na její okolí a na všechny dotčené osoby a je posuzováno, zda stavba splňuje podmínky pro umístění v daném území. Naproti tomu ve vyvlastňovacím řízení se již tyto otázky neřeší, zde je prostor pouze pro zkoumání splnění podmínek vyvlastnění a pro stanovení náhrady za provedené vyvlastnění. V zásadě je tedy zřejmé, že ve vyvlastňovacím řízení nelze řešit otázky, které jsou řešeny v územním řízení a ze své povahy je ani ve vyvlastňovacím řízení vyřešit nelze, protože rozhodnutím o vyvlastnění nelze měnit územní rozhodnutí.

K tomuto se ve stejném duchu vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2015 sp. zn. 7 As 105/2015: *„Ve vyvlastňovacím řízení je tedy rozhodováno o otázkách vlastnických, nikoliv o otázkách vlastností staveb, které mají být na pozemku umístěny. Stejně tak nemohou být v řízení o vyvlastnění řešeny dopady, které nastanou v důsledku realizace předmětných staveb do práv majitelů okolních nemovitostí. Tyto otázky jsou v souladu s ust. § 84 a násl. stavebního zákona předmětem územního řízení. Územní rozhodnutí vydané v územním řízení, jehož byla stěžovatelka účastníkem, je podle ust. § 18 odst. 3 zákona o vyvlastnění jedním z podkladů pro rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení. Správní orgán, který o vyvlastnění rozhoduje, není oprávněn znovu posuzovat charakter předmětné stavby, o jejímž umístění již bylo rozhodnuto v územním řízení. Pokud má účastník řízení k charakteru umísťované stavby námitky, může je uplatnit v územním řízení, což se také stěžovatelka učinila. Nesouhlas účastníka řízení s charakterem stavby nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti vyvlastnitelky nebo zrušení rozhodnutí o vyvlastnění. Tyto námitky nemají ve vyvlastňovacím řízení místo.“*

Také v dalším rozsudku se Nejvyšší správní soud zcela jasně vyjadřuje k možnosti posuzovat otázky související s umístěním stavby ve vyvlastňovacím řízení – rozsudek NSS

ze dne 29. 8. 2017 sp. zn. 8 As 187/2016: „Stěžovatelé vyjádřili obavy i z bezpečnostních rizik plynoucích z umístění plynovodu na jejich pozemku (hrozba poškození stavby garáže umístěné na pozemku parc. č. X) a uvedli, že vedením plynovodu přes jejich pozemek se sníží jeho hodnota a také bude podstatně ztíženo či znemožněno jeho využití pro výstavbu, k níž je určen. Vytkli správním orgánům, že neuvážily posunutí trasy plynovodu mimo jejich pozemek. K této námitce krajský soud uvedl, že pokud k tvrzenému snížení hodnoty pozemku a k podstatnému ztížení jeho využití pro výstavbu mělo dojít, stalo se tak na základě územního rozhodnutí o umístění stavby plynovodu, které nabylo právní moci dne 14. 7. 2000; tím byla umístěna stavba vysokotlakého plynovodu, k níž ze zákona náleží ochranné pásmo (§ 68 odst. 1 energetického zákona). Námitky proti umístění stavby proto mohli stěžovatelé uplatnit právě v územním řízení o umístění stavby plynovodu. Předmětem vyvlastňovacího řízení bylo pouze posouzení zákonných podmínek pro tento mimořádný postup (srov. § 3 a násl. zákona o vyvlastnění), nikoli změna umístění stavby. Námitka nepřiměřenosti vyvlastnění z důvodu, že je možné vést plynovod po jiné trase je proto ve vyvlastňovacím řízení nepřijatelná... S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a doplňuje, že předmětem rozhodování ve vyvlastňovacím řízení není a nemůže být ani otázka umístění stavby v území ani existence ochranného a bezpečnostního pásma, protože o těchto otázkách již bylo v územním rozhodnutí pravomocně rozhodnuto. Existence pravomocného územního rozhodnutí byla v daném případě podmínkou pro zahájení vyvlastňovacího řízení [§ 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění]. Omezení vyplývající z umístění ochranného pásma existovalo již v době zahájení vyvlastňovacího řízení a zatěžovalo pozemek stěžovatelů ode dne 14. 7. 2000, kdy územní rozhodnutí o umístění stavby plynovodu nabylo právní moci. Své námitky vztahující se k poloze umístěné stavby plynovodu a k ní náležejícího ochranného pásma proto měli stěžovatelé v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* vznést v územním řízení, případně již v procesu územního plánování a usilovat tak o změnu trasy plynovodu. Jestliže tak neučinili, nelze nyní tyto námitky ve vyvlastňovacím řízení zohlednit.“

Nejvyšší správní soud na uvedených závěrech setrval i v dalších projednávaných věcech, např. v rozsudku ze dne 11. 10. 2017 sp. zn. 1 As 361/2016: „Stěžovatel se po celou dobu správního řízení, jakož i řízení před správními soudy, de facto dovolává toho, že se měl žalovaný v rámci žalobou napadeného rozhodnutí o vyvlastnění zabývat rovněž podmínkami vydání rozhodnutí o umístění stavby. Předmětem přezkoumání rozhodnutí o omezení vlastnického práva stěžovatele k dotčeným pozemkům zřízením věcného břemene však nemůže být přezkoumání naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí, kterým bylo povoleno umístění stavby. Lhostejno přitom, zda se stěžovatel o existenci rozhodnutí o umístění stavby dozvěděl až z rozhodnutí o omezení vlastnického práva. Jakkoliv považuje Nejvyšší správní soud rozdílnou právní úpravu doručování účastníkům a dotčeným osobám v režimu § 19 odst. 1 zákona o vyvlastnění a § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění za problematickou, na projednávané věci to nemůže nic změnit... Rozhodnutí o umístění stavby je zcela samostatným rozhodnutím, byť je bezesporu určitým „právním podkladem“ (rozhodnutím *sine qua non*) pro následné vydání rozhodnutí o omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene. Toto rozhodnutí však nabylo právní moci a nebylo zákonným způsobem zrušeno nebo změněno. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o umístění stavby je samostatným rozhodnutím, jež lze na-

padnout samostatnou žalobou, nelze v soudním řízení uplatnit postup upravený v soudním řádu správním v § 75 odst. 2, věta druhá s. ř. s., podle kterého „byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“ Stěžovatel se nebránil proti umístění stavby správní žalobou, v níž by soud mohl přezkoumat zákonnost rozhodnutí... Souladností umístění stavby s těmito podklady by se správní orgány (potažmo soudy) zabývaly právě v územním řízení o umístění stavby. Krajský soud proto nepochybil, když přisvědčil žalovanému, že v řízení o vyvlastnění již nebyl důvod uvedené důkazy provádět.“

Ponežuk překvapivě pak proto působil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020 sp. zn. 6 As 171/2020, který naopak připustil zkoumání otázek umístění stavby ve vyvlastňovacím řízení, když uložil správním orgánům zkoumat možnost jiného variantního umístění stavby: „Územní rozhodnutí je pouze jedním ze zákonných předpokladů vyvlastnění (§ 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě); jeho existence sama o sobě neznamená, že je naplněna podmínka subsidiarity podle § 4 odst. 1 téhož zákona. Vyvlastňovací úřad je povinen se při posouzení nezbytnosti vyvlastnění vypořádat mimo jiné s tím, zda nelze místo vyvlastnění využít jiné variantní řešení, které by při srovnatelném naplnění veřejného zájmu méně zasáhlo do práv dotčených subjektů.“

Tento rozsudek pak vyvolal značné pobouření u odborné veřejnosti a byl podroben kritice také v článku Pavla Kumprechta Soumrak výstavby dopravních staveb v Česku?, který vyšel v tomto bulletinu v čísle 4/2020. Autor článku poukazuje na význam územního rozhodnutí a na nemožnost měnit umístění stavby ve vyvlastňovacím řízení. S obsahem článku jsem se plně ztotožnila, protože v něm byly rozebrány všechny následné problémy a otázky, které daný rozsudek vyvolal. Uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu tak zcela vybočil z ustálené judikatury a navíc skutečně vnesl do vyvlastňovacích řízení nejistotu a pouze otevřel vrátka k uplatňování dalších námitek, jejichž řešení ovšem nepatří do působnosti vyvlastňovacích úřadů. Vyvlastňovací úřad skutečně není zákonem povolán k tomu, aby posuzoval otázky související s umístěním stavby – takováto působnost je zákonem jasně dána pouze stavebnímu úřadu.

Od vydání tohoto problematického rozsudku uplynuly již více než tři roky a judikatura se za tu dobu vůči tomuto rozsudku vymezila. Na rozsudek ze dne 8. 10. 2020 sp. zn. 6 As 171/2020 není běžně správními soudy odkazováno, jeho závěry nebyly dále převzaty do rozhodovací praxe správních soudů. Naopak, soudy poukazují na zcela mimořádné skutkové okolnosti, za kterých byl vydán, a upozorňují, že pouze za těchto mimořádných okolností ho lze aplikovat, v ostatních případech je nutno rozhodovat podle ustálené judikatury, ze které vyplývá, že otázku umístění stavby nelze znovu přezkoumávat ve vyvlastňovacím řízení.

Ucelené shrnutí týkající se možnosti uplatňovat ve vyvlastňovacím řízení námitky ve vztahu k umístění stavby, resp. jinému variantnímu umístění stavby, pak poskytuje roz-

sudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2023 sp. zn. 2 As 181/2023: „Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují alternativní varianty řešení stavebního záměru, a pokud měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, měl je uplatnit v územním řízení“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75, odst. 34, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51, ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47 a ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41).

Tato judikatura byla částečně modifikována již citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 171/2020-66, podle něhož stavba (i stavba veřejně prospěšná) se nejprve umísťuje a teprve pak se případně rozhoduje o vyvlastnění pozemků potřebných pro výstavbu. Řízení o vyvlastnění není jen formálním procesem a samotný fakt, že na pozemcích byla umístěna veřejně prospěšná stavba, nezaručuje automaticky, že pozemky označené vyvlastnitelem v jeho žádosti budou vyvlastněny všechny, a právě v požadovaném rozsahu. Teprve při rozhodování o vyvlastnění je třeba posoudit, zda veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění je pak třeba provést jen v nezbytném rozsahu (§ 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění).

Nejvyšší správní soud však následně v rozsudku ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021-94, úzce věcně související s věcí, o níž rozhodoval rozsudkem č. j. 6 As 171/2020-66 (týkající se výstavby veřejně prospěšné stavby dálnice D11) vysvětlil, že ve věci 6 As 171/2020 rozhodoval v poměrně neobvyklé skutkové situaci. Nešlo totiž o to, že by žalobci (aby se vyhnuli vyvlastnění) přišli s laickým tvrzením, podle něž by obchvat mohl vést jinudy – jedno kudy, ale v každém případě mimo jejich pozemky. Naopak žalobci poukazovali na to, že tu byla zpracována variantní projektová dokumentace s odlišným vedením trasy obchvatu, a to nikoli z jejich popudu, ale z podnětu vyvlastnítele. Krajský soud ve svém rozsudku, který byl zrušen rozsudkem č. j. 6 As 171/2020-66, ostatně měl existenci takové variantní dokumentace za prokázanou, jen ji nepokládal za podstatnou pro vyvlastňovací řízení. Nejvyšší správní soud naopak považoval tuto argumentaci za významnou a vytkl krajskému úřadu i krajskému soudu, že se touto otázkou blíže nezabývaly.

Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že z rozsudku č. j. 6 As 171/2020-66 v žádném případě neplyne, že pozemky žalobců nemohou být vyvlastněny v navrhovaném rozsahu jen proto, že tu existuje variantní projektová dokumentace. Nesouhlasil však s tím, že se krajský úřad s těmito kvalifikovanými argumenty žalobců nijak nevypořádal a nevysvětlil jim (pokud by na svých závěrech hodlal setrvat), proč ani existence variantní dokumentace neoslabuje nezbytnost vyvlastnit právě jejich pozemky, a právě v požadovaném rozsahu. Podstata důvodné kasační argumentace spočívala v tom, že podle variantní dokumentace by mohla být trasa posunuta o pár metrů, a nevedla by (nebo ne v takovém rozsahu) po jejich pozemcích. Nedostalo se jim přitom odpovědi na to, proč jiná, zřejmě vážně promyšlená varianta neuspěla. Od krajského úřadu tak Nejvyšší správní soud ve věci 6 As 171/2020 žádal zdůvodnění, proč trasa nakonec musí vést právě po pozemcích stěžovatelů a nemůže vést v alternativní trase. Konečně Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 365/2021-94 zdůraznil, že právě takto úzce by měly být závěry rozsudku 6 As 171/2020 vykládány a používány...

Předmět vyvlastňovacího řízení, kterým je odnětí či omezení vlastnického práva za účelem uskutečnění veřejně prospěšné infrastrukturní stavby je tak ve značené míře vymezen právě onou veřejně prospěšnou infrastrukturní stavbou, jejíž parametry jsou závazně stanoveny v územním rozhodnutí a stavebním povolení. Až na zcela výjimečné situace (jako byla např. ta, o níž rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 As 171/2020-66) se tak musí aplikovat ustálená judikatura, že předmětem vyvlastňovacího řízení nemůže být zvažování alternativních variant řešení stavebního záměru; předmětem vyvlastňovacího řízení je primárně posouzení, zda 1) k realizaci konkrétně vymezeného záměru, jehož realizace je účelem vyvlastnění, je nezbytné odnětí či omezení vlastnického práva, 2) v jakém rozsahu má k odnětí či omezení vlastnického práva dojít a 3) jaká má být náhrada za odnětí či omezení vlastnického práva.“

Na začátku článku položené otázky již tedy nyní po shrnutí relevantní judikatury bude možné zodpovědět. Ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro uplatňování námitek proti umístění stavby, tyto musí být uplatněny v územním řízení, ve vyvlastňovacím řízení jim nemůže být věnována pozornost. Není proto možné ve vyvlastňovacím řízení řešit ani laické námitky variantního umístění stavby, které nemají oporu v žádné zpracované dokumentaci. Na podporu vypořádání námitek směřujících proti umístění stavby mohou vyvlastňovací úřady citovat mj. výše uvedenou judikaturu.

Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb.

Václav Pech

Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb. k provedení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku byla jako každoročně zaslána do mezirezortního připomínkového řízení v souladu s plánem přípravy vyhlášek ústředními orgány státní správy na rok 2023. Po jejich vypořádání a zohlednění doznala konečné podoby, o níž je následující zmínka.

Zákon o oceňování majetku vymezuje základní pojmy, způsoby a principy oceňování, které v podrobnostech řeší prováděcí vyhláška. Ta stanovuje základní ceny, postupy výpočtů, koeficienty, přírážky a srážky pro oceňování pozemků, staveb, trvalých porostů, práva stavby, věcných břemen, újmy a jiných majetkových práv. Vyhláška je každoročně aktualizována z důvodu objektivnosti oceňování nemovitých věcí v návaznosti na vývoj cen na trhu s nemovitými věcmi v České republice. Ministerstvo financí, v jehož gesci „oceňovací“ vyhláška je, při aktualizaci základních cen vychází z analytického vyhodnocení údajů o realizovaných cenách nemovitých věcí. Pro aktualizaci základních cen byly použity informace o cenách a jejich vývoji na trhu s nemovitými věcmi. Základní ceny byly získány od bankovního sektoru a z jiných zdrojů. Aktualizaci koeficientů změny cen staveb poskytl Český statistický úřad. V novele zpracovatel zohlednil opodstatněné a přínosné připomínky vznesené odbornou veřejností.

Změny se oproti minulé novele týkají pouze příloh vyhlášky.

V příloze č. 2 v tabulce č. 1 jsou aktualizovány základní ceny za m² stavebního pozemku ve vyjmenované obci, okresu nebo oblasti na základě analýzy údajů o jejich převodech na trhu, získaných z katastru nemovitostí a dalších zdrojů.

V příloze č. 2 v tabulce č. 2 týkající se úpravy základních cen stavebních pozemků obcí nevyjmenovaných v tabulce č. 1, byla změněna hodnota znaku O₃ u řádku V a VI, aby ve vazbě na polohu obce byla u těchto položek zohledněna odlišná úroveň cen stavebních pozemků.

V příloze č. 3 tabulky č. 3 uvádějící index polohy pro pozemky zastavěné nebo určené pro stavby rezidenční, pro rodinnou rekreaci, pro stavby pro obchod a administrativu, byla ve znaku č. 7 pro osobní hromadnou dopravu v řádku II upřesněna hodnota číselného rozpětí ve sloupci kvalitativního pásma pro „i – Budovy pro obchod a administrativu“ tak, aby její úroveň odpovídala druhu a účelu stavby na pozemku.

V příloze č. 4 týkající se základních cen zemědělských pozemků podle bonitovaných půdně ekologických jednotek, došlo k rozšíření o nově zavedené bonitované půdně ekologické jednotky, které poskytlo Ministerstvo zemědělství.

V příloze č. 24 jsou v tabulce č. 1 aktualizovány základní ceny za m³ obestavěného prostoru rodinného domu, rekreační chalupy nebo rekreačního domku, v tabulce č. 1 přílohy č. 25 se aktualizují základní ceny za m³ obestavěného prostoru rekreační chaty nebo zahrádkářské chaty, v tabulce č. 1 přílohy č. 26 jsou aktualizovány základní ceny za m³ obestavěného prostoru garáže, v tabulce č. 1 přílohy č. 27 se aktualizují základní ceny za m² podlahové plochy jednotky bytu. Ve všech případech se jedná o ocenění porovnávacím způsobem. Aktualizace jednotlivých cen byla provedena na základě dat a údajů o převodech nemovitostí na trhu, získaných z katastru nemovitostí a z dalších zdrojů.

V příloze č. 41 jsou aktualizovány hodnoty koeficientů změn cen staveb – Ki (meziroční inflační koeficient nárůstů cen stavebních prací) v členění podle kódů klasifikací CZ-CC, které poskytuje na základě vývoje cen ve stavebnictví každoročně v hodnotách za 1. pololetí aktuálního roku Český statistický úřad.

V příloze č. 44 jsou kromě textových úprav v tabulkách č. 1 a č. 2 upraveny tabulky č. 3 a č. 4 pro hlavní půdně-klimatické jednotky pozemků optimálních, resp. vhodných pro výmladkové plantáže a doplněny o nové hlavní půdně-klimatické jednotky pozemků poskytnutých Ministerstvem zemědělství. Zrušena byla tabulka č. 5 s nevhodnými pozemky pro výmladkové plantáže s ohledem na nově vznikající hlavní půdně-klimatické jednotky pozemků. Ty však zatím pro pěstování rychle rostoucích dřevin nejsou rajonizačně určeny.

Na závěr uvedme, že vyhláška č. 434/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2024.

Ubytovna v rodinném domě

Jan Czajkowski

Na ombudsmana se obrátil stěžovatel s podnětem k prošetření postupu úřadů při řešení situace ve svém sousedství, kde je rodinný dům dlouhodobě využíván jako ubytovna se všemi doprovodnými negativními jevy.

Podstata podnětu

Stěžovatel namítal, že majitel nemovitost, ať už krátkodobě či dlouhodobě, pronajímá 20–30 lidem v jeden okamžik, čímž je násobně překračována rozumná kapacita objektu. V rodinném domě neteče voda a nemá funkční kanalizaci, obyvatelé proto vykonávají potřebu po okolí, např. na pozemku protějšího domu pečovatelské služby, v blízkém parku, využívají kanálů na ulici a lijí fekálie do popelnic. V celé záležitosti stěžovatel dovozoval nečinnost zejména stavebního a živnostenského úřadu, které marně upozorňoval, že majitel sousedního rodinného domu provozuje ubytovací činnost, aniž by k tomu byl oprávněn a aniž by byla jeho nemovitost zkolaudována pro tento účel. Naopak vlastníci, případně uživatelé stavby opakovaně argumentovali, že je nadále využívána jako rodinný dům, pouze se tam vyskytuje více osob, které jsou v domě „na návštěvě“.

Cíl šetření ochránce

Verejný ochránce práv se rozhodl postupy úřadů ve věci prošetřit. Vycházel při svém šetření mimo jiné z toho, že zejména městská samospráva atakovaná stížnostmi obyvatel ze sousedství dlouhodobě deklarovala ve spojení se způsobem užívání předmětného rodinného domu určitou bezradnost. Navenek přitom prezentovala svoji ochotu záležitost v součinnosti s příslušnými orgány státní správy uspokojivě vyřešit, současně ale poukazovala na to, že k tomu patrně chybějí potřebné nástroje. Ambicí ochránce tak bylo pokusit se svým šetřením na takové v úvahu přicházející právní instrumenty poukázat a další možné kroky ve věci stěžovateli a zejména zainteresovaným institucím nastínit.

Ochránce předeslal, že s případy, kdy sousedé upozorňují na obtěžující užívání stavby v okolí a dovozují, že je stavba využívána k jiným účelům, než k jakým byla povolena (kolaudována), se ve své činnosti setkává poměrně často (zde odkázal i na tiskovou zprávu¹⁾, kterou k tématu vydal v roce 2017).

Společným rysem kauz přitom bývá složitost dokazování ústící mnohdy až do konstatování důkazní nouze, kdy ve prospěch osob, které jsou podezřívány z porušování norem,

1) <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/svoboda-uzivani-stavby-ma-sve-meze/>

nezbude než uplatnit základní pravidlo trestního procesu „in dubio pro reo“, tj. že v případě pochybností o zjištěném skutkovém stavu je vždy nutno přiklonit se ke skutkové verzi pro obviněného příznivější. Ochránce také poznamenal, že ani odsouhlasením změny v užívání stavby (rekolaudováním) se mnohdy faktická situace v místě (obtěžující provoz) nemusí zásadněji změnit.

V daném případě, na základě provedeného šetření postupu orgánů státní správy, primárně stavebního úřadu, ale i nadřízeného magistrátu (dále „stavební odbor magistrátu“) a živnostenského úřadu magistrátu (dále „živnostenský úřad“), dospěl ochránce k následujícím zjištěním.

Postupy stavebních úřadů

Co se týká stěžovatelem namítané nečinnosti, ochránce po prošetření shledal, že stavební úřady ve věci zcela nečinné nebyly. Pochybení nicméně spatřoval v postupech prvostupňového stavebního úřadu, který i přesto, že byl se situací v místě prokazatelně dlouhodobě obeznámen, nevyužíval existujících právních nástrojů ve stavebním zákoně²⁾ natolik účinně (soustavně), aby dosáhl změny a zamezil přetrvávajícím deficitům spojeným se stavbou.

Nedostatek ochránce vnímal také v posouzení postupů stavebního úřadu ze strany instancně nadřízeného stavebního odboru magistrátu, který v konání prvostupňového stavebního úřadu po svém přezkoumání neshledal jakékoliv závady. Jestliže stěžovatel na problém upozorňoval již několikátým rokem a tvrdil, že stavební úřad je ve svých krocích nedůsledný (sice „chodí na kontroly, vše ale ponechává bez přijetí účinných opatření“, pokud pak majiteli něco uloží, není „už žádná důslednost v tom, aby zjednal nápravu, např. ukládáním a vymáháním sankcí po majiteli“), ochránce mu po prošetření musel dát do značné míry za pravdu.

Ochránce kriticky poukázal na skutečnost, že teprve po téměř dvou letech od uložení povinností vlastníkovu stavby (v podobě nařízení nutných zabezpečovacích prací a vyklizení objektu přístavby rodinného domu ve dvoře), stavební úřad při kontrolní prohlídce shledal, že příslušné rozhodnutí není plněno. Dle zjištění stavebního úřadu rodinný dům také dlouhodobě vykazoval závady v podobě nefunkční vnitřní kanalizace, odpojen byl přívod vody.

Ochránce se pozastavil nad tím, že stavební úřad včas neukládal vlastníkovu zjednaní nápravy (včetně „zprovoznění – zprůchodnění vnitřní kanalizace domu tak, aby splaškové vody produkované v objektu byly řádně odváděny do veřejné kanalizace“), případně že nepřistoupil k výkonu svých rozhodnutí. Ve vztahu k obdobným problematickým stavbám je, dle názoru ochránce, zapotřebí dohledovou a kontrolní činnost vykonávat intenzivně, neboť je to jedna z cest, jak změn dosáhnout.

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

Činnost živnostenského úřadu

V postupu živnostenského úřadu, tak jak byl dokladován, ochránce pochybení ne-nalezl. Živnostenský úřad ochránci popsal, že z jeho strany je nutné odlišit poskytování ubytovacích služeb v režimu živnostenského zákona a poskytování „prostého“ pronájmu jako činnosti, která není živností, a je tedy mimo dosah působnosti živnostenských úřadů. Živnostenský úřad upozornil, že za jedno z hlavních rozlišujících kritérií mezi nimi přitom bývá považováno poskytování doplňkových služeb a v omezené míře také délka pobytu.

Živnostenskému úřadu se nicméně nepodařilo získat vyjádření žádného z obyvatel dotčené nemovitosti a v místě ani nebylo zjištěno nic, co by svědčilo o provozování podnikatelské činnosti. Nadto živnostenský úřad poznamenal, že vlastník domu má platné živnostenské oprávnění k provozování tzv. živnosti volné, a dle platné právní úpravy je tedy oprávněn i k poskytování ubytovacích služeb v režimu živnostenského zákona.

Živnostenský úřad opakovaně prověřoval také internetové inzerce nabízející ubytování včetně neformálních skupin na sociálních sítích, nepodařilo se mu však zjistit, že by existovala nějaká nabídka na předemtné adrese. Živnostenský úřad zmínil, že nemá informace o poskytování jakýchkoli doplňkových služeb obyvatelům domu, naopak je podle něj zřejmé, že jim nejsou poskytovány ani základní služby jako je tekoucí voda.

Dále živnostenský úřad podotkl, že ani pokud by v rámci dalšího prověřování (ve kterém bude pokračovat) zjistil, že k poskytování doplňkových služeb zde dochází a jedná se o provozování živnosti v nezpůsobilé provozovně, výsledkem (samozřejmě krom eventuelních sankčních následků) by podle jeho zkušenosti zřejmě bylo pouze to, že vlastník nebo případně jiná osoba tyto doplňkové služby poskytovat přestane a nadále se bude jednat o prostý pronájem vyloučený z dosahu živnostenských úřadů. To by podle něj paradoxně mohlo vést ke zhoršení situace v místě. Živnostenský úřad tak vyjádřil své přesvědčení, že řešení popisovaného problému neleží v oblasti živnostenského práva.

Nástroje existují

Dle ochránce je na pováženou, pokud úřad není v průběhu poměrně dlouhé doby, jíž disponoval, tj. v daném případě po dobu nejméně tří let, schopen konkrétní záležitost uspokojivě posunout k jejímu řešení. Na druhou stranu v zájmu objektivy ochránce uznal, že šlo o poměrně komplikovaný případ, kdy je nemovitost dlouhodobě zatížena po soukromoprávní linii (likvidace dědictví, množství exekucí) a situaci ztěžoval i ne zcela spolupracující vlastník. Ani to by ale dle přesvědčení ochránce nemělo bránit úřadům věc po linii veřejnoprávní k řešení dovést a ochránit tak účinně veřejný zájem. Veřejným zájmem se přitom ve smyslu § 132 odst. 3 písm. e) stavebního zákona rozumí

požadavek, aby byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě.³⁾

Dostanou-li se úřadu informace o ohrožení veřejného zájmu v důsledku závadného stavu stavby, je jeho povinností je prověřit, a ukážou-li se v podnětu obsažená tvrzení důvodnými, přijmout zákonem předpokládaná nápravná opatření. V úvahu zde krom základní výzvy k nápravě v rámci dozoru připadá nařízení udržovacích prací, nutných zabezpečovacích prací či nezbytných úprav. Ačkoli nelze vyloučit, že stavební úřad by v takovém případě narazil na problém s nečinným vlastníkem, musí se o nápravu aktivně zasazovat, ať už v rámci výkonu dozoru (kontrolní prohlídky), či již vedením příslušných správních řízení z úřední moci.

Jak ochránce podotkl, není vyloučeno, aby byla nápravná opatření podle předmětných ustanovení stavebního zákona nařízena dokonce neznámému vlastníkovi stavby, neboť obecně přichází v úvahu vést konkrétní řízení s neznámým vlastníkem, jemuž je ustanoven opatrovník [§ 32 odst. 2 písm. e) správního řádu⁴⁾]. Pokud vlastník stavby zastoupený opatrovníkem ve stanovené lhůtě nesplní povinnost uloženou mu vykonatelným rozhodnutím, lze dále postupovat dle § 103 a násl. správního řádu a nařídit exekuci.

Jestliže exekuci provedením náhradního výkonu rozhodnutí lze nařídit i pro splnění povinnosti, která byla uložena vykonatelným rozhodnutím neznámému vlastníkovi, tím spíše tak lze učinit vůči vlastníkovi existujícímu, ale nečinnému. Podle § 110 ve spojení s § 111 správního řádu exekuční správní orgán nařídí exekuci vydáním exekučního příkazu. V daném případě přichází v úvahu exekuce provedením náhradního výkonu podle § 119 správního řádu.

Postup exekučního správního orgánu, není-li vlastník stavby znám, je podrobně popsán ve stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj k exekučnímu řízení, zveřejněném na jeho internetových stránkách.⁵⁾

Vyjádření úřadů

Stavební úřad v první řadě přitakal poznámce ombudsmana o složitosti obdobného dokazování ústíčího mnohdy až do důkazní nouze. Upozornil, že i kdyby se mu podařilo při kon-

3) Jestliže ve spojení s existencí konkrétní stavby a jejím užíváním dochází k porušování právních předpisů, stavební úřad je vázán, s využitím ustanovení o stavebním dohledu (institut kontrolní prohlídky stavby dle § 134 stavebního zákona) situaci řešit. Stavební úřad ve smyslu § 133 odst. 2 stavebního zákona zjišťuje zejména stavebně stavebně-technický stavby, zda není ohrožován život a zdraví osob, bezpečnost anebo životní prostředí, zda provozem stavby není nad přípustnou míru obtěžováno její okolí, zda je stavba užívána jen k povolenému účelu a stanoveným způsobem, či zda je řádně prováděna údržba stavby.

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

5) <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Exekucni-rizeni>

trolní prohlídce zjistit osoby nacházející se v přístavbě, skutečnost, že je přístavba užívána trvale, lze jen velmi obtížně prokázat.

Stavební úřad byl v rámci provedených šetření opakovaně na místě, nikdy se však podle jeho zjištění v budově nepohybovalo větší množství osob. Podotkl dále, že mu nepřísluší kontrolovat osoby v domě, tím spíše, že jsou tam se souhlasem vlastníka. Podle něj jsou vztahy mezi obyvateli domu čistě soukromoprávní záležitostí a do práva veřejného by mohly zasáhnout až v případech, že by mezi osobami v domě došlo ke spáchání deliktů dle trestního či přestupkového práva. Stavební úřad pak nemá ani legální prostředky k tomu, aby řešil, kde lidé vykonávají potřebu s tím, že péče o veřejná prostranství na území obce je věcí samosprávy, ta přitom pravidelný i operativní úklid veřejného prostoru v okolí domu podle něj zajišťuje.

Stavební odbor magistrátu souhlasil s upozorněním ombudsmana na nedůslednost stavebního úřadu. Tu i podle něj lze spatřovat v tom, že neprovedl výkon nařizovacích rozhodnutí, která byla v dané věci vydána a jsou pravomocná. Ke kritice vlastní nedůslednosti pak poznamenal, že má v postavení nadřízeného správního orgánu stavebního úřadu v daném směru pouze omezené kompetence, kdy může toliko vyzývat stavební úřad, aby přikročil k samotnému výkonu. Problém toho, proč stavební úřady k výkonu svých rozhodnutí nepřistupují, je nicméně komplexnější a souvisí s otázkami nezajištění dostatečného financování těchto činností, což je i ochránci dostatečně známo a mj. se také dlouhodobě angažuje v řešení.⁶⁾

Ačkoli stavební odbor magistrátu s ochráncem plně souhlasil v tom, že je situace kolem rodinného domu složitá, ve vyklizení stavby nevidí řešení. Má za to, že stavebním úřadem aplikované řešení musí být adekvátní stavu věci a možným následkům. V daném případě by vyklizení stavby podle jeho přesvědčení vedlo k polovičatému řešení, kdy by stavba byla sice po určitou dobu vyklizena, ale zabránit jejímu opětovnému obsazení stejnými osobami či osobami novými není v silách stavebního úřadu.

Dle stavebního odboru magistrátu ustanovení § 140 stavebního zákona pamatuje na takové případy, kdy jsou životy a zdraví osob bezprostředně ohroženy, tzn. stavbu už nelze reálně užívat a sami její vlastníci či nájemci již nebudou mít ani zájem právě s ohledem na špatný stavebně-technický stav stavby, který bezprostředně ohrožuje jejich životy, tuto stavbu opětovně obsadit (užívat). Taková situace v tomto případě nenastala a aplikace ustanovení § 140 stavebního zákona tak podle něj není možná. Vyklizená stavba zůstává nadále vlastníkovi, který ji může bez dalšího užívat, včetně jejího pronájmu.

Vyklizení stavby stavebním úřadem tak podle stavebního odboru magistrátu nezabezpečí žádným způsobem ochranu zdraví osob, neboť stavební úřad nemá právní nástroj, který by zamezil dalšímu využívání stavby rodinného domu. Stavební odbor magistrátu ochránce ujistil, že v případech, kdy jsou reálně naplněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 140 stavebního zákona, tzn. jsou bezprostředně ohroženy životy a zdraví osob, stavební úřady

6) <https://www.ochrance.cz/aktualne/usili-ombudsmanky-resit-problem-havarijnich-staveb-zavrseno-ministerstvo-vytvorilo-progr/>

podle něho postupují. V případě předmětného objektu podle stavebního odboru magistrátu bezprostřední ohrožení života a zdraví osob nehrozí, neboť ten je „pouze odpojen od vody, elektřiny a nemá funkční kanalizaci“.

V čem se poučit do budoucna

Ochránce zdůraznil primární význam cílevědomého a soustavného výkonu kontrolní činnosti (který teprve vytváří potřebný tlak na zjednání reálné nápravy v lokalitě) včetně včasné exekuce vykonatelných správních aktů. Ochránce zmínil, že si lze stěžít představit, kdy jindy by už mělo dojít k zásahu stavebního úřadu na stavbě (spojenému s vyklizením stavby), než v situaci, kdy je předmětná stavba odpojena od vody, elektřiny a nemá funkční odkanalizování, přesto je užívána jejím vlastníkem (resp. pronajímána třetím osobám za účelem užívání) a ten nejeví snahu o zjednání nápravy, přičemž stavebnímu úřadu je takový stav dlouhodobě znám (mimo jiné je na něj upozorňován jinými subjekty – obyvateli i institucemi).

Ochránce poznamenal, že úřady by měly být na vznik podobných situací připraveny a ve spolupráci se samosprávou řešit tyto případy systémověji a zejména efektivněji (včetně poskytování přístřeší osobám dotčeným případným nařízeným vyklizením objektu). Praxí by se tak podle něj mělo stát i vyklizení takto užívaných nezpůsobilých staveb, jež významně zatěžují své okolí (a veřejné rozpočty), přitom profit v podobě příjmů z plateb uživatelů (mnohdy zřejmě i původem z dávek státu vyplácených k zajištění bydlení osobám v nouzi, tj. osobám s nedostatečnými příjmy) generují jen vlastníkům (kteří ještě mnohdy s úřady na řešení odmítají jakkoli spolupracovat).

V obecné rovině ochránce poukázal též na pravidla, která stanoví ve vztahu pronajímatel – nájemce občanský zákoník.⁷⁾ Konkrétně ve smyslu § 2243 občanského zákoníku byt je způsobilý k nastěhování a obývání, pokud je čistý a ve stavu, který se obvykle považuje za dobrý, a pokud je zajištěno poskytování nezbytných plnění spojených s užíváním bytu nebo s ním souvisejících. Dle § 2257 občanského zákoníku pronajímatel udržuje po dobu nájmu byt a dům ve stavu způsobilém k užívání.

Ve smyslu § 2273 odst. 3 pronajímatel má právo požadovat, aby v nájemcově domácnosti žil jen takový počet osob, který je přiměřený velikosti bytu a nebrání tomu, aby všechny osoby mohly v bytě žít v obvyklých pohodlných a hygienicky vyhovujících podmínkách. Tyto požadavky by ochránce vnímal jako základní hygienický (zdravotní) standard, k němuž má být i činnost dozorujících správních úřadů, včetně stavebních, směřována (mimo jiné z hledisek kontrol způsobu užívání stavby). Ochránce nesdílí představu soukromého a veřejného práva jako dvou oddělených světů.

7) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Závěr

Stavební úřady se zavázaly postupovat k odstranění zjištěných závad (zprůchodnění kanalizační přípojky) a přislíbily věnovat záležitosti i nadále svoji pozornost (zintenzivnění kontrolní činnosti, výkon vydaných rozhodnutí směřujících k odstranění závad stavby). I nadále se oslovené instituce ve svých vyjádřeních stavěly k některým v úvahu přicházejícím postupům rezervovaně, což ochránci nezbylo než vzít na vědomí (do výkonu samosprávy ve spojitosti s „poskytováním přístřeší“ obyvatelům vyklizených objektů, ostatně ani není oprávněn přímo intervenovat).

Ochránce se každopádně neztotožňuje s názory, že do doby, dokud stavba tzv. „nepadá někomu na hlavu“, nelze k jejímu vyklizení přistoupit. Podle ochránce jde o obdobnou situaci jako v případech do té doby také intenzivněji neřešeného problému krátkodobého pronajímání bytů ve městech k rekreačním pobytům a nikoli k bydlení (přes platformy sdílené ekonomiky „Airbnb“, „Booking.com“). Ačkoli určité možnosti řešení existovaly, dostatečně silná vůle jich využít doposud spíše nebyla dána.

Případ také poukázal na úskalí dosavadních postupů úřadů při výkonu rozhodnutí. Úřady jsou zde ve vleku jisté setrvačnosti, která je dle názoru ochránce brzdí v účinnějších krocích. Ochránce již v minulosti v rámci svých sborníků konstatoval, že v rámci výkonů rozhodnutí teoreticky připadají v úvahu i další možnosti, např. úřední zapečetění neoprávněně užívaného objektu. Tyto způsoby výkonu rozhodnutí, byť nejsou ve správním řádu vyjmenovány výslovně, právo připouští.

V ustanovení § 120 správního řádu se totiž uvádí: *„Přímé vynucení povinnosti se provede zejména vyklizením nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor (dále jen ‚objekt‘), odebráním movité věci nebo předvedením.“* Je tedy zřejmé, že výčet možných forem přímého vynucení není konečný. Lze tedy použít jakýkoliv způsob, který bude přiměřený a povede ke stanovenému cíli, tedy splnění povinnosti uložené správním rozhodnutím.⁸⁾

[Zpráva veřejného ochránce práv o šetření sp. zn. 4346/2021/VOP ze dne 21. února 2022 je dostupná v ESO – evidenci stanovisek ochránce na: Nalezené detail | Evidence stanovisek ombudsmana (ochrance.cz)]

8) Viz Sborník veřejného ochránce práv Odstraňování staveb, část „4. VÝKON ZÁKAZOVÝCH ROZHODNUTÍ“, na str. 38, v odstavci druhém – dostupné na: Odstraňování staveb (ochrance.cz)

Od zadání k vydání územního plánu

Problémy při pořizování územně plánovací dokumentace, zejména územních plánů

Informace o diskusním semináři

České společnosti pro stavební právo

Jan Mareček, Martin Tunka

V roce 2023 vypsallo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMR) veřejnou zakázku s cílem analyzovat dobu potřebnou pro pořízení územně plánovací dokumentace (ÚPD). K účasti na tržní konzultaci k této veřejné zakázce MMR vyzvalo Českou společnost pro stavební právo. V reakci na toto jednání Společnost uspořádala v prostorách Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství dne 16. 2. 2024 diskusní seminář. Jeho cílem bylo identifikovat příčiny opakovaně a významně prodlužující pořizování územních plánů a možnosti jejich řešení (např. úpravou právních předpisů nebo podmínek pro výkon veřejné správy).

Semináře se účastnili především pracovníci úřadů územního plánování, úřadů obcí s rozšířenou působností (ORP), kteří vykonávají činnost pořizovatelů územních plánů. Přítomni byli i pracovníci krajských úřadů, kteří pořizují zásady územního rozvoje (ZÚR) a vykonávají činnost nadřízeného orgánu územního plánování, zúčastnili se i zástupci MMR. Prezentace ze semináře je dostupná na webových stránkách Společnosti (www.spolstavprav.cz).

Podkladem pro diskusi byly údaje z evidence územně plánovací činnosti (EÚPČ), kterou od roku 1995 zajišťuje Ústav územního rozvoje¹⁾ na základě údajů pracovníků úřadů územního plánování (ÚÚP) a krajských úřadů. Zjištěná průměrná doba pořízení územního plánu či jeho obdoby (ÚP) od rozhodnutí obce o jeho pořízení do nabytí účinnosti ÚP je cca 4,2 roků, od schválení zadání po nabytí účinnosti cca 3 roky. Z EÚPČ je mj. zřejmé, že s každou další změnou právní úpravy územních plánů²⁾ se zkracuje převažující doba jejich pořizování. U většiny obcí o velikosti do 10 000 obyvatel trvá pořizování nejčastěji v rozmezí 2 až 6 let. S rostoucí velikostí obce se doba pořizování prodlužuje. Od nabytí účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb. 1. 1. 2007 vydala územní plán pouze 3 z 5 měst s více než 100 000 obyvateli – Liberec, Ostrava a Plzeň. Přehled o územních plánech měst o velikosti v rozmezí 50 až 100 tisíc obyvatel přináší následující tabulka:

1) <https://www.uur.cz/uzemni-planovani/evidence-uzemne-planovaci-cinnosti/>

2) Dle právní úpravy platné do 30. 6. 1998 se pořizovaly územní plány sídelního útvaru (ÚPSÚ), od 1. 7. 1998 to byly územní plány obcí/měst (ÚPo/ÚPm), dle zákona č. 183/2006 se od 1. 1. 2007 pořizují územní plány (ÚP).

		Počet obyv. k 1. 1. 2023	ÚPSÚ / ÚPo / ÚPm ÚP zadání < účinnost	Doba pořizování (roky)
1.	Praha	1 357 326	ÚPSÚ 21. 10. 1993 – 01. 01. 2000 ÚP (metropolitní plán) 19. 09. 2013 <<<<<	7 – ÚPSÚ <<<<<
2.	Brno	396 101	ÚPSÚ schválen 03. 11. 1994 ÚP zadání 11. 04. 2006 <<<<<	? – ÚPSÚ <<<<<
3.	Ostrava	283 504	ÚP 24. 06. 2009 – 06. 06. 2014	5
4.	Plzeň	181 240	ÚP 22. 03. 2012 – 01. 10. 2016	4
5.	Liberec	107 389	ÚP 30. 10. 2008 – 12. 03. 2022	14
6.	Olomouc	101 825	ÚP 23. 02. 2009 – 30. 09. 2014	5
7.	České Budějovice	96 417	ÚPm 09. 07. 1997 – 17. 06. 2000 ÚP 27. 11. 2020 <<<<<	3 – ÚPm <<<<<
8.	Hradec Králové	93 506	ÚPm 10. 02. 1998 – 01. 03. 2000 ÚP 25. 10. 2011 <<<<<	2 – ÚPm <<<<<
9.	Pardubice	92 149	ÚPm 17. 06. 1997 – 05. 09. 2001 ÚP 20. 09. 2011 <<<<<	4 – ÚPm <<<<<
10.	Ústí nad Labem	91 963	ÚP 25. 06. 2009 – 31. 12. 2011	3
11.	Zlín	74 191	ÚP 25. 06. 2009 – 05. 05. 2016	7
12.	Havířov	70 245	ÚP 25. 06. 2012 – 24. 01. 2022	10
13.	Kladno	68 436	ÚP 08. 12. 2009 – 12. 02. 2016	7
14.	Most	63 856	ÚP 12. 12. 2013 – 29. 01. 2021	8
15.	Opava	55 512	ÚP 11. 08. 2009 – 02. 01. 2018	9
16.	Frydek-Místek	54 188	ÚP 11. 12. 2006 – 01. 01. 2009	3
17.	Jihlava	52 548	ÚP 23. 06. 2009 – 20. 10. 2017	8

Do začátku diskuse byla zvolena následující témata:

- hlavní příčiny prodlužování procesu pořizování územního plánu;
- která etapa pořizování trvá nejdéle?
- která etapa je nejnáročnější?
- komunikace pořizovatele a krajského úřadu;
- komunikace pořizovatele se samosprávou obce, s určeným zastupitelem;
- součinnost s dotčenými orgány;
- vyhodnocení námitek, posouzení připomínek;
- vztah projektant – zadavatel – pořizovatel.

V diskusi byly opakovaně zmiňovány následující problémy:

1. **Nedostatečné podmínky pro výkon činnosti pořizovatele na úřadech územního plánování;** limity pro činnosti pořizovatelů v důsledku zajišťování výkonu jiných agend, administrativní kapacita ÚÚP, personální obsazení (nemožnost získat nové úředníky – experty), náročnost zpracování podaných podnětů k návrhu územního plánu a jejich posouzení.
2. **Nedostatky na straně projektantů;** kvalita zpracování návrhů územního plánu, převis poptávky po práci projektantů nad nabídkou, vážnou součinnost pořizovatele a projektanta při vyhodnocování výsledku veřejného projednání, tato součinnost není předmětem smlouvy obce s projektantem na zpracování návrhu územního plánu, přitom je pro vyhodnocení výhrad po veřejném projednání návrhu územního plánu v řadě případů nezbytná.
3. **Nedostatky v součinnosti s dotčenými orgány při pořizování územního plánu;** otázka nepodložených a nelegitimních požadavků ve stanoviscích některých nekompetentních dotčených orgánů, omezené možnosti jejich odmítnutí pořizovatelem.
4. **Nároky posuzování vlivů koncepce (územního plánu) na životní prostředí – SEA;** časová náročnost vyhodnocení, otázka jeho kvality, závaznosti a včasného poskytnutí, aby mohlo být využito při úpravách návrhu územního plánu (nedostatečná kapacita zpracovatelů).
5. **Důsledky vlivu samosprávy obcí na činnost pořizovatele (výkon státní správy);** otázka zásahů samosprávy do výkonu administrativy, krátké volební období pro dokončení procesu pořízení ÚP nebo jeho změny, problém proměnlivosti požadavků reprezentantů samosprávy na zpracování návrhu územního plánu („noví zastupitelé – nové požadavky“).

Z diskuse vyplynuly otázky/náměty k další kultivaci pořizování územních plánů:

- Jak definovat neúměrně dlouhou dobu pořizování územního plánu? Objektivní a subjektivní příčiny prodlev.
- Vytvoření podmínek pro zvýšení kapacity při výkonu státní správy (pořizovatelů), která je nezbytná k promítnutí vyjádřené vůle samosprávy v územních plánech v reálném čase.
- Posílení kompetentnosti dotčených orgánů při ochraně veřejných zájmů v územním plánování.
- Soustředění zaměření výhrad (připomínek, dříve námitek) k návrhu územního plánu v rozsahu nezbytném a odůvodněném pro ochranu vlastnického práva, eliminace tzv. „actio popularis“.
- Usilovat o snížení nároků na pořizovatele při vypořádání výhrad (připomínek, dříve námitek) k návrhu územního plánu (důsledky požadavků správního řádu a judikatury správních soudů).
- Vytvoření podmínek pro efektivní výkon veřejné správy, aby se nedůvodně prodlužovala doba pořizování a nezvyšovaly se náklady na pořízení územního plánu – téma kompetentní součinnosti pořizovatelů a dotčených orgánů (v některých případech i zjednodušením zvláštních právních předpisů, jedno stanovisko za resort – za úsek výkonu státní správy).

V závěrech semináře bylo konstatováno, že příčiny prodlev při pořizování územních plánů účastníci nevidí ve vlastní procesní úpravě stavebního zákona, která se navíc postupem času zjednodušuje.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2021, sp. zn. Cdo 2475/2019 (ručitelský závazek je jen závazek vůči věřiteli)¹⁾

1. Ručení vzniká tím, že věřitel akceptuje ručitelem učiněnou písemnou nabídku, že dluh splní, pokud ho nesplní dlužník. Ručení je tudíž smlouvou, jejíž stranou není dlužník. Ručitelský závazek není závazkem k dlužníkovi, ale jen závazkem vůči věřiteli.
2. Ručitelský závazek má akcesorickou povahu, podmínkou jeho vzniku je tak existence platného závazku mezi věřitelem a dlužníkem. Akcesorita ručitelského závazku přitom vylučuje, aby se ručitel zavázal ve větším rozsahu, nežli samotný dlužník.
3. Podle občanského zákoníku z roku 2012 nemá ručitel vůči věřiteli právo započíst pohledávku dlužníka, kterou má za věřitelem.
4. Platný občanský zákoník na rozdíl od úpravy v obchodním zákoníku, který umožňoval výslovně „použít k započtení pohledávky dlužníka vůči věřiteli, jestliže k započtení by byl oprávněn dlužník, kdyby věřitel vymáhal svou pohledávku vůči němu“, takovou možnost výslovně nepřipouští. Nepřipouští-li ji výslovně, nelze ji odvodit ani z tzv. obecné úpravy námitek podle § 2023 o. z.
5. Jakkoli je účelem ustanovení § 2023 o. z. poskytovat v zákonném rozsahu ochranu ručiteli, nemůže ručitel bez zákonné úpravy či dohody stran zasahovat do dlužníkovy autonomie vůle a disponovat jeho pohledávkou. Pro možnost započtení pohledávky dlužníka za věřitelem chybí přitom ručiteli i zákonný předpoklad zápočtu pohledávek, kterým je jejich vzájemnost ve smyslu § 1982 odst. 1 o. z.

Okresní soud v Kolíně rozsudkem ze dne 17. 9. 2018, č. j. 17 C 16/2018-241, uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni částku 1 007 368, 40 Kč s příslušenstvím ve výroku blíže specifikovaným s tím, že plněním dlužníka XY v likvidaci, IČO XY, se sídlem XY, zanikne v rozsahu tohoto plnění povinnost žalovaného (výrok I.). Rozhodl dále o náhradě nákladů řízení mezi účastníky (výrok II.).

1) Rozsudek připravila doc. JUDr. Ivana Štenglová, CSc. Rozsudek je krácen.

Soud takto rozhodl o žalobě, kterou se žalobkyně domáhala zaplacení shora uvedené částky s tím, že se společností XY v likvidaci, jakožto s dlužníkem, podepsala dne 1. 8. 2017 dohodu o uznání dluhu a splátkový kalendář, kde dlužník uznal co do důvodu i výše své dluhy vyplývající ze smlouvy o dílo ze dne 23. 6. 2016, kdy se zavázal zaplatit žalobkyni splatných 731 970 Kč a nesplatných 43 262 Kč, a dále ze smlouvy o dílo ze dne 20. 6. 2017, kdy se zavázal zaplatit žalobkyni 232 136,40 Kč. Dlužník žalobkyni nezaplatil ničeho. Žalovaný je v pozici ručitele, byl žalobkyní vyzván k plnění a rovněž ničeho nezaplatil.

Soud vyšel ze skutkových zjištění o tom, že dlužník (společnost XY v likvidaci) v dohodě o uznání dluhu a splátkového kalendáře ze dne 1. 8. 2017 uznal svůj dluh vůči žalobkyni ze smlouvy o dílo ze dne 23. 9. 2016 na montáž střešní fólie a tepelné izolace v částce 775 232 Kč a uznal též dluh vůči žalobkyni ze smlouvy o dílo ze dne 20. 6. 2017 týkající se dodávky a montáže střechy a hydroizolace balkónu a teras v částce 232 136,40 Kč. Na základě dohody o uznání dluhu a splátkového kalendáře ze dne 1. 8. 2017 se pak dále žalovaný jako ručitel zavázal, že žalobkyni uspokojí, jestliže dlužník nesplní svůj závazek, a to až do výše 1 007 368,40 Kč včetně zákonných a smluvních úroků z prodlení, a učiní tak po písemné výzvě žalobkyně, nesplní-li dlužník svůj závazek ani po písemné výzvě. Žalobkyně vyzvala dlužníka k plnění a následně, když dlužník nezaplatil, vyzvala též žalovaného jako ručitele.

Dle soudu prvního stupně zajištěný závazek, tak jak jej dlužník uznal a ručitel následně svým ručitelským závazkem zajistil, existoval a ručitelský závazek je platný. K žalovaným navrhanému započtení pohledávky dlužníka vůči pohledávce žalobkyně soud uvedl, že se přiklání k závěru vyplývajícímu z komentářové literatury [Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1260], že dle nové právní úpravy, oproti úpravě předchozí, nemůže ručitel proti věřiteli započíst pohledávky, které vůči němu měl dlužník. Pohledávce dlužníka vůči věřiteli a pohledávce věřitele vůči ručiteli chybí podmínka vzájemnosti ve smyslu § 1982 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též jen „o. z.“), nutná obecně pro započtení. Nejedná se ani o námitku ve smyslu obrany určitou vlastností zajištěného dluhu. Soud proto námitku započtení neuznal, pohledávku navrženou k započtení dále nezkoumal a žalobě vyhověl.

K odvolání žalovaného odvolací soud rozsudkem v záhlaví uvedeným rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (první výrok) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (druhý výrok).

Odvolací soud vycházel ze skutkových zjištění učiněných soudem prvního stupně a ze skutkových zjištění učiněných v odvolacím řízení. Ztotožnil se se závěrem soudu prvního stupně, že v písemné dohodě o uznání dluhu ze dne 1. 8. 2017 uznala společnost XY svůj dluh ze smluv o dílo ze dne 23. 9. 2016 a ze dne 20. 6. 2017 spočívající v pohledávce žalobkyně na zaplacení ceny díla a části ceny díla a zavázala se svůj dluh žalobkyni do do-

hodnotě doby uhradit. Žalovaný se na základě uvedené dohody stal ručitelem dlužníka za dluh vůči žalobkyni. Ručitelský závazek žalovaného vznikl platně, když v době učinění ručitelského prohlášení existoval platný dluh dlužníka vůči žalobkyni. Protože dlužník uznáný dluh v celkové výši 1 007 368,40 Kč neuhradil, byť byl k této úhradě žalobkyní písemně vyzván, je k úhradě tohoto dluhu včetně příslušenství jako ručitel povinen dle § 2018 odst. 1 o. z. žalovaný.

Odvolací soud ve shodě se soudem prvního stupně rovněž shledal nedůvodnou procesní obranu žalovaného, který v průběhu řízení proti pohledávce žalobkyně započel tvrzenou pohledávku dlužníka na úhradu smluvní pokuty a náhradu škody.

Proti rozsudku odvolacího soudu podal žalovaný dovolání s tím, že je považuje za přípustné dle ustanovení § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), neboť napadené rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která nebyla v rozhodování dovolacího soudu dosud vyřešena. Konkrétně jde o otázku, zda může ručitel dle právní úpravy zákona č. 89/2012 Sb. použít v rámci své obrany proti pohledávce věřitele námitku započtení pohledávky dlužníka vůči věřiteli. Nesprávné právní posouzení věci dle ustanovení § 241a odst. 1 o. s. ř. dovolatel spatřuje v závěru odvolacího soudu, dle něhož ručitel dle úpravy zákona č. 89/2012 Sb. není oprávněn bránit se nároku věřitele započtením pohledávky, kterou má vůči věřiteli dlužník.

K dovolání žalovaného se žalobkyně dle obsahu spisu nevyjádřila.

Nejvyšší soud postupoval v dovolacím řízení a o dovolání žalovaného rozhodl podle o. s. ř. ve znění účinném od 30. 9. 2017 (srov. článek II bod 2. zákona č. 296/2017 Sb.) a zkoumal, zda dovolání obsahuje zákonné obligatorní náležitosti dovolání a zda je přípustné.

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

Podle ustanovení § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

Dovolání žalovaného je přípustné podle ustanovení § 237 o. s. ř., neboť v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyla řešena otázka, zda je ručitel dle právní úpravy zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, oprávněn započíst proti uplatněné pohledávce věřitele pohledávku, kterou má dlužník za věřitelem.

Dovolání není důvodné.

Podle § 1982 odst. 1 věta první o. z. dluží-li si strany vzájemně plnění stejného druhu, může každá z nich prohlásit vůči druhé straně, že svoji pohledávku započítává proti pohledávce druhé strany.

Podle § 1984 odst. 1 o. z. dluží-li dlužník společně a nerozdílně s jinými, může proti věřiteli započíst pohledávku svého spoludlužníka jen do výše podílu spoludlužníka na společném dluhu.

Podle § 2018 o. z. kdo věřiteli prohlásí, že ho uspokojí, jestliže dlužník věřiteli svůj dluh nesplní, stává se dlužníkovým ručitelem. Nepřijme-li věřitel ručitele, nemůže po něm nic žádat (odst. 1). Ručitelské prohlášení vyžaduje písemnou formu (odst. 2.).

Podle § 2023 o. z. ručitel může vůči věřiteli uplatnit všechny námitky, které má proti věřiteli dlužník (odst. 1). Uplatní-li ručitel námitky, které mu sdělil dlužník, nahradí dlužník ručiteli náklady, které mu vznikly, byly-li námitky neúspěšné (odst. 2).

Dle § 2024 o. z. uspokojí-li ručitel věřitele bez vědomí dlužníka, může dlužník uplatnit vůči ručiteli všechny námitky, které byl oprávněn uplatnit vůči věřiteli, kdyby na něm věřitel splnění vymáhal. Dlužník však nemůže vůči ručiteli uplatnit námitky, na které dlužník ručitele neupozornil bez zbytečného odkladu poté, co mu ručitel oznámil, že věřitel uplatnil právo z ručení.

Ručení je formou zajištění dluhu, kdy se ručitel vůči věřiteli zavazuje, že dluh splní, jestliže jej nesplní dlužník. Ručitel se svým prohlášením zavazuje vůči věřiteli, že dluh splní, pokud tak neučiní dlužník, přičemž toto prohlášení musí být učiněno v písemné formě. Ručení vzniká tím, že věřitel akceptuje ručitelem učiněnou písemnou nabídku, že dluh splní, pokud ho nesplní dlužník. Ručení je tudíž smlouvou. Dlužník stranou této smlouvy není. Ručitelský závazek není závazkem k dlužníkovi, ale jen závazkem vůči věřiteli. Ručitelský závazek má akcesorickou povahu, podmínkou jeho vzniku je tak existence platného závazku mezi věřitelem a dlužníkem. Akcesorita ručitelského závazku přitom vylučuje, aby se ručitel zavázal ve větším rozsahu, nežli samotný dlužník [srov. obdobně např. Kindl, T. In: Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. Občanský zákoník: komentář. Svazek V (§ 1721–2520). Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 547].

Podle § 1982 odst. 1 věta první o. z. dluží-li si strany vzájemně plnění stejného druhu, může každá z nich prohlásit vůči druhé straně, že svoji pohledávku započítává proti pohledávce druhé strany.

Jsou-li splněny předpoklady započtení, nedochází k zániku (vzájemných) pohledávek bez dalšího, nýbrž strana musí „prohlásit vůči druhé straně, že svoji pohledávku započítává“, musí tedy učinit kompenzační projev. K němu Nejvyšší soud již dříve uvedl, že

projev jednoho z účastníků směřující k započtení je jednostranným právním úkonem, jehož obsah a účinnost jsou na vůli druhého účastníka nezávislé. Výběr obou pohledávek k započtení provádí kompenzující a pouze jeho kompenzační projev přivodí zánik započítávaných pohledávek v rozsahu, ve kterém se kryjí. Jakýkoliv projev vůle druhého účastníka, včetně projevu nesouhlasu, je zde právně nerozhodný (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. 32 Odo 1143/2004, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 90/2006).

Otázkou podrobovanou dovolacímu přezkumu je, zdali mezi možné námitky, jež přísluší ručiteli podle § 2023 o. z., patří i kompenzační právní jednání podle § 1982 odst. 1 o. z. vůči věřiteli, svědčí-li možnost takového započtení dlužníkovi.

Zákonodárce se v důvodové zprávě k občanskému zákoníku k této otázce nevyjadřuje. Ve vztahu k ručení se důvodová zpráva omezuje na konstatování, že „návrh úpravy ručení je v zásadě převzat z dosud platné úpravy v obchodním zákoníku (§ 303 až 312) s nepatrnými změnami. Zejména se upřesňuje smluvní povaha vzniku ručení v tom smyslu, že odmítne-li věřitel ručitele, nemá pak již právo po něm cokoli žádat“.

Obchodní zákoník, na nějž důvodová zpráva odkazuje, v ustanovení § 306 odst. 2 upravoval, že ručitel mohl vůči věřiteli uplatnit všechny námitky, k jejichž uplatnění byl oprávněn dlužník. Zákonodárce však současně výslovně upravil, že ručitel mohl „použít k započtení pohledávky dlužníka vůči věřiteli, jestliže k započtení by byl oprávněn dlužník, kdyby věřitel vymáhal svou pohledávku vůči němu“. Zákonodárce konečně dále upravil výslovně, že „ručitel mohl použít k započtení i své pohledávky vůči věřiteli“.

Za situace, kdy zákonodárce v občanském zákoníku, oproti zákoníku obchodnímu, výslovnou možnost ručitele neupravil, je třeba posoudit, zdali taková možnost kompenzačního právního jednání, tedy započtení, ručiteli svědčí v rámci obecné úpravy námitek podle § 2023. Z tohoto pohledu se jeví potřebným zkoumat úpravu ručitelských námitek, jak byla řešena historicky.

Právní úprava obsažená v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, se podobala – co do námitek ručitele vůči věřiteli – úpravě současné. Z ustanovení § 548 odst. 2 obč. zák. vyplývalo, že ručitel mohl proti věřiteli uplatnit všechny námitky, které by měl proti věřiteli dlužník. Oprávnění ručitele k tomu, aby mohl použít k započtení pohledávky dlužníka vůči věřiteli, občanský zákoník z roku 1964 výslovně nezakládal. Judikatura vyšších soudů se v poměrech občanského zákoníku z roku 1964 k uvedené otázce nevyjádřila.

Hospodářský zákoník (zákon č. 47/1964 Sb.) rovněž neobsahoval výslovnou úpravu možnosti započtení ručitelem, když v § 129n odst. 1 bylo zakotveno, že práva oprávněné organizace vůči ručiteli se nepromlčí ani nezaniknou před promlčením nebo zánikem práva vůči povinné organizaci. Ručitel může, pokud se oprávněná organizace s ručitelem nedohodla jinak, proti oprávněné organizaci uplatnit všechny námitky, které proti ní má povinná organizace.

Obdobně zákon č. 101/1963 Sb., o právních vztazích v mezinárodním obchodu (zákoník mezinárodního obchodu), upravoval námitky ručitele vůči věřiteli v ustanovení § 201 pouze tak, že ručitel může proti věřiteli uplatnit všechny námitky, které proti věřiteli má dlužník. Ustanovení § 196 zůstává nedotčeno.

Zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, obecnou úpravu námitek ručitele vůči věřiteli vůbec neznal.

Mezi námitky rukojmího (nyní ručitele) proti věřiteli námitku kompenzace pohledávky dlužníka neřadila ani literatura k obecnému zákoníku občanskému (srov. zejména Sedláček, J. *Obligační právo*. 1.–3. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 158 a 159). V poměrech obecného zákoníku občanského však tato otázka nepředstavovala výkladový problém jako v současné době, neboť účinky započtení nastávaly odlišně. J. Sedláček poukazoval na to, že „kompensace nastává, jakmile se dvě kompenzovatelné pohledávky střetnou. Není zapotřebí, aby jedna strana druhé oznámila kompenzaci... oba závazky zanikají, a to tím dnem, kdy se oba závazky střetly.“ (srov. Sedláček, J. *Obligační právo*. 1.–3. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 236). Podle § 1363 obecného zákoníku občanského závazek rukojmího zanikal poměrně s dlužníkovým závazkem. Jestliže se tedy pohledávky věřitele a dlužníka způsobilé započtení střetly, zanikl v uvedeném rozsahu i dluh ručitele (tehdy rukojmí), aniž by musel (mohl) ručitel kompenzační právní jednání učinit.

Z pohledu historického vývoje je zřejmé, že úprava obsažená v obchodním zákoníku, jež v první větě ustanovení § 306 odst. 2 obsahovala slova „a použit k započtení pohledávky dlužníka vůči věřiteli, jestliže k započtení by byl oprávněn dlužník, kdyby věřitel vymáhal svou pohledávku vůči němu“, byla v tomto úpravou výjimečnou. Zákodárce v občanském zákoníku z roku 2012, v právní úpravě ručení odkazující jinak právě na inspiraci obchodním zákoníkem, tuto koncepci tedy zjevně opustil.

Jak uvedeno výše, oproti právní úpravě v obecném zákoníku občanském, kdy J. Sedláček poukazoval na to, že ke kompenzaci pohledávek, tedy k jejich zápočtu docházelo bez zvláštního právního jednání dlužníka, podle občanského zákoníku z roku 2012 (ale i občanských zákoníků z roku 1964 a 1950) tomu tak není (či nebylo). K zániku (vzájemných) pohledávek musí strana „prohlásit vůči druhé straně, že svoji pohledávku započítává“, musí tedy učinit kompenzační právní jednání. Z tohoto pohledu lze proto poukázat i dnes na K. Knappa, který se obecně k principům, kdy ručitel ne/může pohledávku dlužníka vůči věřiteli započíst, vyjadřuje (srov. Knapp, V. *Splnění závazků a jiné způsoby jejich zániku*. Praha: Nakl. Československé akademie věd, 1955, s. 222 a 223). Podle K. Knappa „dřívější nauka v takových případech většinou započtení připouštěla, vycházejíc někdy z myšlenky, že započtení působí automaticky (ipso iure), jakmile se pohledávky střetnou, aniž bylo třeba právního úkonu směřujícího ke kompenzaci“. V. Knapp dále poukazuje na to, že „i když se podle tehdy platné úpravy uvádělo, že rukojmí je v zásadě zavázán stejně jako dlužník, není to však argument pro úsudek, že rukojmí může proti věřiteli započítat vzájemnou pohledávku hlavního dlužníka, nýbrž je to spíše argumentem pro

úsudek opačný. Hlavní dlužník je věřiteli zavázán co do celého objemu svého závazku, dokud on sám nepřivede jeho úplný či částečný zánik započtením“. Podle K. Knappa „zákon mluví o tom, že kompenzační projev činí "některá z obou stran", čímž jsou míněny zjevně strany (subjekty) vzájemných závazků. Přitom je na bledni, že právo nechává rozhodnutí o tom, zda projev o započtení byl učiněn či nic, výlučně na subjektu závazku, jenž má být namítnut k započtení. Dlužník tedy může, avšak nemusí započtení uplatnit, on disponuje závazkem. Kdyby bylo připuštěno, aby započtení jeho pohledávky proti věřiteli uplatnila některá z výše uvedených osob, dávalo by se této osobě právo disponovat dlužníkovou pohledávkou, tj. právo způsobit zánik dlužníkovy vzájemné pohledávky vůči věřiteli. Pro takový úsudek však v našem právu nevidím opory“.

Tato koncepce zjevně není opuštěna ani v zákonodárcově řešení v občanském zákoníku z roku 2012.

Jde-li o literaturu k současné právní úpravě, ve prospěch oprávnění ručitele započíst pohledávku dlužníka vůči pohledávce věřitele se vyslovují např. Porod, J. In: Petrov, J. Vý-tisk, M., Beran, V a kol. Občanský zákoník: komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 2188, či Tintěra, T., Podrazil, P., Petr, P. Základy závazkového práva. I. díl. Praha: Leges, 2016, s. 186.

Naopak závěr o nedostatku oprávnění ručitele započíst proti pohledávce věřitele pohledávku dlužníka zastávají např. Bezouška, P. Postavení a ochrana věřitele v novém soukromém právu. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 18; Richter, T. In: Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1260; Kindl, M. Zajištění a utvrzení dluhů. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 320, či Bezouška, P. In: Bezouška, P., Havel, B. Občanský zákoník: Srovnávací komentář. Wolters Kluwer, § 2023, dostupné v systému ASPI.

T. Richter poukazuje zejména na nedostatek vzájemnosti – nemá-li potenciální započtení ze strany dlužníka být považováno za „námitku“, na niž se přijaté znění § 2023 odst. 1 o. z. vztahuje. Takový výklad je ale třeba dle autora odmítnout: „... za námitku je třeba v souladu s principem akcesority považovat obranu nějakou vlastností, která je vlastní zajištěnému dluhu (např. jeho neplatností, promlčením, prekluzí, zánikem v důsledku splnění atd.). Pohledávky dlužníka vůči věřiteli však nemají se zajištěným dluhem žádnou souvislost, podobně jako s ním nemá souvislost jiný dlužníkův majetek, který by případně mohl posloužit (leč neposloužil) k zapravení zajištěného dluhu. Není na nich tedy ničeho, co by mělo být z vlastností primárního, zajištěného dluhu prostřednictvím akcesority přeneseno do sekundárního, zajišťovacího vztahu mezi ručitelem a věřitelem.“ [srov. Richter, T. In: Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1260]. P. Bezouška poukazuje potom na to, že „princip akcesority ručení znamená, že povinnost ručitele je svázána se vznikem, existencí a rozsahem zajištěného dluhu. Z toho vyplývá, že ručitel svá práva odvozuje od zajištěného dluhu. Námitka započtení však se zajištěným dluhem nesouvisí:

ani nemění obsah zajištěného dluhu, a nelze ani tvrdit, že povinnost ručitele je akcesorická k celému majetkovému fondu dlužníka... Dlužník může ke splnění svého dluhu zásadně použít jakoukoli část svého majetku - např. hotovost, pohledávku vůči bance z účtu, který pro něj banka vede, anebo pohledávku vůči věřiteli. Umožnit ručiteli, aby uplatnil námitku započtení, by znamenalo poskytnout mu právo zasáhnout do majetku dlužníka proti jeho vůli“ (Bezouška, P. In: Bezouška, P., Havel, B. Občanský zákoník: Srovnávací komentář. Wolters Kluwer, § 2023, dostupné v systému ASPI).

J. Porod oproti tomu započtení takové pohledávky připouští. Podle autora by „opačný výklad znamenal, že by ani dlužník nemohl vůči ručiteli, který splnil jeho dluh, použít k započtení pohledávku, kterou má vůči věřiteli (podle § 2024; okruh námitek použitelných ručitelem vůči věřiteli a následně dlužníkem vůči ručiteli, tj. novému věřiteli, nutně musí být stejný“.

Právní úprava v občanském zákoníku neobsahuje, jako je tomu v některých zemích, výslovnou možnost ručitele započíst pohledávku dlužníka proti věřiteli. Stejně tak neobsahuje výslovnou možnost ručitele odepřít plnění věřiteli, jestliže byl např. dlužník pasivní a sám pohledávku nezapočetl (jako např. DCFR). Občanský zákoník v ustanovení § 2022 o. z. umožňuje ručiteli pouze plnění odepřít, pokud věřitel zavinil, že pohledávka nemůže být uspokojena dlužníkem. Takové okolnosti však ze skutkových zjištění soudů, jimiž je dovolací soud vázán, nevyplývají. Žalovaný je ani netvrdil a nebyly proto předmětem dovolacího přezkumu.

Je zjevné, že zákonodárce, oproti řešení přijatému v obchodním zákoníku, který umožňoval výslovně „použít k započtení pohledávky dlužníka vůči věřiteli, jestliže k započtení by byl oprávněn dlužník, kdyby věřitel vymáhal svou pohledávku vůči němu“, takovou možnost v občanském zákoníku z roku 2012 nyní nepřipouští.

Nepřipouští-li ji výslovně, nelze ji odvodit ani z tzv. obecné úpravy námitek, které má ručitel k dispozici podle § 2023 o. z.

Jakkoli je účelem ustanovení § 2023 o. z. poskytovat v zákonném rozsahu ochranu ručiteli, nemůže ručitel bez zákonné úpravy či dohody stran zasahovat do dlužníkovy autonomie vůle a disponovat jeho pohledávkou. Pro možnost započtení pohledávky dlužníka za věřitelem chybí přitom ručiteli i zákonný předpoklad zápočtu pohledávek, kterým je jejich vzájemnost ve smyslu § 1982 odst. 1 o. z.

Jestliže by zákonodárce chtěl právní postavení ručitele posílit tím, že mu přizná oprávnění vlastním právním jednáním zasáhnout do autonomie vůle dlužníka a použít k započtení dlužníkovu pohledávku proti pohledávce věřitele, jistě by to jako výjimku z pravidla vzájemnosti pohledávek učinil výslovně, jako tomu bylo v právní úpravě podle obchodního zákoníku. V případě ručitele však zákonodárce zvolil opačný přístup; výjimku původně upravenou v § 306 odst. 2 obch. zák. do nové úpravy vůbec nepřevzal.

Dovolacímu soudu proto nezbylo než uzavřít, že podle občanského zákoníku z roku 2012 ručitel nemá vůči věřiteli právo započíst pohledávku dlužníka, kterou má za věřitelem.

Vyšel-li tedy v projednávané věci odvolací soud z toho, že provedl-li žalovaný ručitel proti pohledávkám žalobkyně v celkové výši 1 007 368,40 Kč s příslušenstvím započtení namítanými pohledávkami dlužníka vůči žalobkyni z titulu smluvní pokuty a náhrady škody ve výši 745 250 Kč, nesvědčí mu pro takový zápočet právo, je jeho právní posouzení správné a dovolání nedůvodné.

Nejvyšší soud z výše uvedených důvodů dovolání žalovaného podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl.

Zápis z 94. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 19. 12. 2023

Emil Flegel, Vladimíra Helebrantová

Zasedání zahájil a řídil JUDr. Emil Flegel. Sekce ÚR a SŘ projednávala následující rozsudky a stanoviska:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 282/2022 ze dne 29. 11. 2023 – posouzení právně neurčitého pojmu stabilizovaného území dle ÚPD HMP

Stabilizované území, charakter stabilizovaného území, dotváření, zachování a rehabilitace stávající urbanistické struktury a rozsáhlá stavební činnost jsou neurčitými právními pojmy. Nejsou totiž právními předpisy ani územním plánem nijak definovány. Vzhledem k výše citovaným závěrům však je zřejmé, že výklad neurčitých právních pojmů je zaměřen na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení a zároveň je plně meritorně přezkoumatelný soudy.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 8. 2. 2023, č. j. 3 As 247/2022-62, konstatoval, že „urbanistickou strukturu je třeba hodnotit v rámci širšího okolí, nikoli pouze plochy, na níž má být stavební záměr umístěn.“ Z podstaty „stabilizovaného území“ a limitu rozvoje v podobě zachování, dotváření či rehabilitace stávající urbanistické struktury totiž podle citovaného rozsudku plyne, že zohledňovat je třeba urbanistickou strukturu v rámci daného území, tj. širšího okolí záměru.

Výstavba nové stavby na místě již existujících budovy totiž téměř vždy znamená změnu výšky, tvaru či objemu objektu na dotčené ploše. Tato změna však sama o sobě neznamená zásah do stávající urbanistické struktury. I případný nárůst objemu zástavby se tudíž nebude vymykat objektům nacházejícím se v širším okolí. V rozsudku ze dne 8. 2. 2023, č. j. 3 As 247/2022-62, Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „pro účely posouzení, zda se jedná o rozsáhlou stavební činnost, jsou logickými a správnými kritérii velikost, hmota či urbanistický ráz (srov. např. dále rozsudky ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 54/2014-69). Samotná odlišnost mezi novou a již existující stavbou z hlediska stavebních parametrů (např. výšky či hmoty) tedy není bez dalšího určující pro učinění závěru, že se jedná o rozsáhlou stavební činnost. I v tomto případě je nutné záměr srovnat v rámci širšího okolí. V opačném případě by totiž bylo zne-

možně provádět stavební úpravy existujících staveb či nahrazovat stávající stavby stavbami novými, jejichž stavební parametry se liší. Takový požadavek by však šel nad rámec toho, co územní plán ve stabilizovaném území vyžaduje. Oddíl 7a) odst. 3 ÚP hl. m. Prahy sice jako limit rozvoje stabilizovaného území stanovuje „další rozsáhlou stavební činnost“. Jednotlivé stanovené regulativy nicméně vyžadují hodnotit přípustnost záměru s ohledem na urbanistickou strukturu, charakter území a výškové hladiny uvedené v územně analytických podkladech.

Urbanistickou strukturu je třeba hodnotit v rámci širšího okolí, nikoli pouze s ohledem na plochu, na níž má být stavební záměr umístěn. Z uvedeného tak vyplývá, že přípustnost umístění záměru bylo nutno zkoumat vzhledem k bezprostřednímu i navazujícímu okolí. Zároveň však platí, že záměr by měl zapadat zejména do urbanistické struktury bezprostředního okolí.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 285/2021 ze dne 24. 10. 2023 – doručování odvolateli v řízení s velkým počtem účastníků

Výklad, že vedlejšímu účastníku územního řízení lze doručit rozhodnutí o jeho odvolání veřejnou vyhláškou, jednoznačnou oporu ve stavebním zákoně ani ve správním řádu nemá.

Účastník řízení, který podal odvolání, se totiž pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán tak rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí jednotlivě. Ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu váže právní moc rozhodnutí odvolacího správního orgánu na jeho oznámení *všem odvolatelům a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1.*

V kontextu právní moci, která obecně nemůže nastat bez oznámení (doručení) rozhodnutí (§ 73 odst. 1 správního řádu), tedy odvolatele staví na roveň „hlavním“ účastníkům správního řízení.

Doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků navíc není obligatorní (§ 144 odst. 6 správního řádu nestanoví, že v takovém řízení *se doručuje* veřejnou vyhláškou, nýbrž že v něm lze doručovat veřejnou vyhláškou). Odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníku řízení, který projednává odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým nepochybně lze doručovat veřejnou vyhláškou), ospravedlňuje procesní aktivita odvolatele, která zároveň vyjadřuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení.

Doručení písemnosti veřejnou vyhláškou je v podstatě fikcí. Dle Ústavního soudu lze fikci doručení uplatnit jen za předpokladu, že vede k naplnění účelu, ke kterému byla zakotvena (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01), v tomto případě tedy k zajištění procesní efektivity v řízení s velkým počtem účastníků. Naplnění tohoto účelu ovšem nijak neohrožuje individuální doručení rozhodnutí odvolacího orgánu vedlejším účastníkům, kteří podali odvolání (a odvolací orgán tak fakticky projednával jejich věc). Popsaná omezení práva vedlejšího účastníka řízení na spravedlivý

proces tedy nesledují legitimní cíl, ke kterému právní úprava doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků v obecné rovině směřuje (hospodárnost takového řízení).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 137/2022 ze dne 30. 11. 2023 – absence souhlasu vlastníka pozemku (obce) s umístěním přípojky a aplikace ust. § 170 SZ

Stavební zákon v ustanovení § 184a odst. 1 větě první uvádí, že *není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby*. Dále v odstavci třetím dodává, že *souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem*. Situace, ve kterých lze podle stavebního zákona omezit nebo odejmout práva k pozemkům a stavbám, určuje § 170 stavebního zákona. Konkrétně v jeho odstavci druhém stanoví, že *právo k pozemku nebo stavbě lze odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě*.

Judikatura dovodila, že stavební úřad je povinen zkoumat, zda jsou v daném případě naplněny podmínky pro vyvlastnění sousedního pozemku. Konkrétně *„pro účely územního řízení a aplikace § 86 odst. 3 část věty za středníkem stavebního zákona je tak pouze třeba posoudit předběžnou otázku, zda teoreticky lze pozemek, k němuž žadatel nemá majetkoprávní titul ani souhlas vlastníka, vyvlastnit. O takové předběžné otázce si přitom stavební úřad v územním řízení může v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu sám učinit úsudek, čímž ovšem není nikterak předjímán výsledek případného vyvlastňovacího řízení. V otázce předběžného posouzení, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit, je pro stavební úřad v územním řízení rozhodné zejména znění § 170 stavebního zákona a zde uvedené účely, pro které lze k vyvlastnění přistoupit“* (rozsudek NSS z 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, bod 33 anebo rozsudek NSS z 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016-40, bod 21).

Poskytnout úvahu k možnosti použití § 184a odst. 3 stavebního zákona, tedy učinit předběžný závěr, zda je *pro získání potřebných práv k pozemku pro požadovaný stavební záměr stanoven účel vyvlastnění*, je úkolem pro správní orgány.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 147/2022 ze dne 30. 11. 2023 – odvolací přezkum závazných stanovisek dle § 149 SŘ

Pro zachování stěžovatelova práva bránit se proti nové argumentaci v závazném stanovisku stačilo, aby byl o nové argumentaci informován a byla mu dána dostatečná lhůta k vyjádření. Nadřízený dotčený orgán se nedopustil chyby ani doplněním argumentace v přezkumném závazném stanovisku. Podle § 149 odst. 7 správního řádu může totiž nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko nejen potvrdit, ale i změnit. Může je tedy doplnit i o další argumentaci. Nová argumentace však nevede ke zrušení původního závazného stanoviska. Zákon tuto variantu

totiž nepřipouští: do konce roku 2020 sice platil § 4 odst. 9 stavebního zákona, podle kterého bylo možné zrušit nezákonná závazná stanoviska vydaná pro účely řízení podle stavebního zákona, avšak nyní se tato závazná stanoviska řídí výhradně obecnou úpravou podle správního řádu, která neumožňuje závazné stanovisko zrušit, ale jen je potvrdit nebo změnit.

Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 43 A 68/2022-93 ze dne 31. 8. 2023 – vyjmutí ze ZPF ve vazbě na ust § 4 odst. 4 SZ – vázanost dotčeného orgánu svým předchozím stanoviskem

„Přidaná hodnota záměru“ není zákonným kritériem pro posuzování naplnění podmínek pro odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jde-li o půdu nacházející se v plochách vymezených územním plánem jako zastavitelné (§ 4 odst. 1, 3 a 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu).

Pojem „záměr, který přesahuje území obce“ (§ 4 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu) je třeba vykládat čistě prostorově, tedy tak, že jde o záměr umístěný na území dvou a více obcí, nikoli tak, že jde o záměr, který svým významem přesahuje území jedné obce.

Z principu kontinuity závazných stanovisek plyne, že dotčené orgány (DO) jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách povolování záměru. Měnit je mohou pouze za podmínek uvedených v § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Je přitom nerozhodné, zda v jednotlivých fázích vydává závazné stanovisko tentýž či odlišný dotčený orgán chránící stejný veřejný zájem.

Ust. § 4 odst. 4 SZ je výrazem kontinuity právního závěru DO = DO je vázán svým předchozím závazným stanoviskem. Dle Krajského soudu v Praze vázanost je od fáze pořízení územního plánu až po posuzování jednotlivých záměrů v území.

Dle § 4 odst. 4 SZ – DO může změnit své původní závazné stanovisko na základě změny poměrů v území. Změnu poměrů je nutno vykládat jako změnu na základě objektivních skutečností, ne jako změnu na základě skutečností odvislých od volní úvahy DO – odkaz na judikát NSS 2 As 40/2013-32.

DO jsou povinny věnovat jednotlivým záměrům pozornost již v počátečních fázích (tj. ve fázi pořízení územního plánu). Pokud jsou DO neaktivní, pak bohužel nemohou svoji neaktivitu napravovat v konečných fázích povolování záměrů (zde územního rozhodnutí o umístění skladovacích a průmyslových hal).

Pokud DO (není rozhodné jakého stupně) souhlasil ve fázi pořízení územního plánu s funkčním využitím původně zemědělských pozemků jako pozemků stavebních, pak jen stěží může proti nim úspěšně brojit ve fázi územního řízení. Pokud DO se zábořem zemědělských pozemků k tomuto účelu nesouhlasil, měl usilovat o změnu územního plánu. Takto ovšem v daném případě nepostupoval.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 51/2023 ze dne 20. 11. 2023 – deklarační veřejné účelové komunikace dle § 142 SŘ a ust. § 7 odst. 1 ZOPK

V řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je při posuzování podmínky souhlasu vlastníka účelové komunikace s jejím veřejným užíváním klíčové, zda komunikace byla v minulosti užívána z pohledu vlastníka neurčitým okruhem osob. Silniční správní úřad je povinen zkoumat faktickou situaci, tedy míru kontroly vlastníka komunikace nad konkrétními osobami, které ji v minulosti reálně užívaly. Čím bude jejich počet větší, tím bude zpravidla pro vlastníka jejich okruh také méně určitý.

Aby vznikla účelová komunikace, musejí být naplněny tyto čtyři znaky (souhrnně např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17):

- a) stálá a v terénu patrná dopravní cesta,
- b) která naplňuje zákonný účel;
- c) jejíž vlastník dal souhlas k obecnému užívání své cesty
- d) a která naplňuje nezbytnou komunikační potřebu.

Základním prvkem obecného užívání je skutečnost, že komunikaci užívá širší veřejnost a že ji bez dalšího může užívat předem neomezený okruh uživatelů. Obecně užívána může být v některých případech i „slepá“ cesta (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49, nebo ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42). Rozdíl mezi výprosou a konkludentním souhlasem s obecným užíváním pozemku ve smyslu zákona o pozemních komunikacích spočívá v tom, zda vlastník trpěl užívání svého pozemku jednou osobou či úzkým uzavřeným okruhem osob, anebo zda toleroval užívání pozemku neuzavřeným okruhem osob, o němž neměl přesný přehled a ani nad ním neměl kontrolu.

Okruh osob je tedy stěžejní pro určení, zda jde o výprosu – tedy soukromoprávní povolení vlastníka k užívání cesty bez úplaty konkrétnímu okruhu osob, které lze kdykoli odvolat –, nebo již veřejné věnování k užívání neurčitému okruhu osob – tedy komukoli –, které již odvolat nelze a vlastník je povinen takové užívání strpět tak dlouho, jak dlouho existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozlišení je důležité náležitě zkoumat a závěr o něm dostatečně odůvodnit, jelikož vlastnické právo nelze omezit bez náhrady (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06) a k tomuto omezení může dojít pouze se souhlasem vlastníka, resp. postačí, že vlastník neprojeví kvalifikovaný nesouhlas (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66, a ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128).

Byla podána informace k průběhu přípravy digitalizace stavebního řízení na MMR.

Proběhla diskuse nad vybranými okruhy právní úpravy NSZ, vč. přechodných ustanovení ust. § 330.

Zápis z 95. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 15. 2. 2024

Emil Flegel, Jaroslava Milerová

Zasedání zahájil a řídil JUDr. Emil Flegel. Sekce ÚR a SŘ projednávala následující rozsudky a stanoviska:

Nález Ústavního soudu IV. ÚS 928/22 ze dne 18. 8. 2023 – právo obce na samosprávu, aktivní legitimace spolků k žalobě proti územnímu plánu

Rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a výkonem práva na územní samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky. Obec musí mít reálnou možnost se prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelstev svobodně rozhodnout, jakým způsobem budou v mezích právního řádu spravovat záležitosti místního pořádku a rozhodovat o rozvoji území obce (nejen) prostřednictvím nástrojů územního plánování.

Ochrana funkce lesa, resp. neměnnost využití území plnicího funkci lesa, zvláště pak lesa hospodářského, není absolutní. V každém konkrétním případě je nutno poměřovat zájem na zachování lesa, resp. právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na straně jedné, a ústavně zaručené právo obce na samosprávu, hospodárné využití a rozvoj vlastního území, uspokojování bytových potřeb a ostatních zájmů občanů obce, na straně druhé. Vždy je přitom nutno vycházet z jedinečných okolností konkrétní věci, včetně zohlednění toho, zda jde v daném případě o les ochranný, zvláštního určení nebo hospodářský [§ 6 až 9 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů], zda byla navržena zmírňující opatření, případně i to, zda se v místě nachází jiný les.

Vnitřní rozpornost nebo nejednoznačnost stanoviska k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí a veřejné zdraví (podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů), vydaného krajským úřadem v přenesené působnosti, nemůže jít bez dalšího k tíži obce vydávající územní plán v samostatné působnosti. Zásah státní moci do samosprávy obce lze ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky připustit až v případě, kdy je jednání obce v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání, přičemž činnost obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu.

Ústavní soud přisvědčil, že aktivní legitimace tzv. ekologických spolků v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, nemůže být bezbřehá. Proto také Ústavní soud

ve své judikatuře stanovil meze této legitimace, a to tak, že spolek musí myslitelně tvrdit porušení svých veřejných subjektivních práv, resp. práv svých členů, dále musí mít úzký vztah k dotčenému území a zpravidla také úzkou vazbu k předmětu regulace. V nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 Ústavní soud zdůraznil, že „podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 483/21 ze dne 30. 11. 2023 – incidenční přezkum opatření obecné povahy

Navrhovatelka se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí o umístění stavby. Žalobu spojila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy – změny územního plánu. Krajský soud vyloučil návrh na zrušení části opatření obecné povahy k samostatnému projednání a řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí přerušil do pravomocného skončení řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud s takovým postupem nesouhlasil a upozornil na provázanost obou návrhů. Návrh podle § 101a věty druhé s. ř. s. je návrhem akcesorickým a jeho projednatelnost je závislá na tom, zda žaloba ve správním soudnictví proti úkonu správního orgánu aplikujícímu opatření obecné povahy byla podána, je věcně projednatelná a pro rozhodnutí o ní je potřebné rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz též rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29). Akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito, je zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.

S ohledem na obsahovou provázanost žaloby proti správnímu rozhodnutí a akcesorického návrhu na zrušení opatření obecné povahy by zásadně měl být návrh projednáván společně s žalobou proti rozhodnutí. Takový postup nejlépe reflektuje požadavek, aby k incidenčnímu přezkumu opatření obecné povahy došlo pouze za podmínky, že jeho závěr může ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti rozhodnutí o (aplikujícím) správním rozhodnutí (viz usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179). V opačném případě se stírá rozdíl mezi abstraktním přezkumem opatření obecné povahy, jenž je svázán s přísnou jednoletou lhůtou (§ 101b s. ř. s.), a incidenčním přezkumem, který není omezen časově, ale právě obsahovou vazbou na aplikující správní rozhodnutí. Společné projednání žaloby a akcesorického návrhu rovněž odpovídá zájmu na ekonomii řízení (viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 108/23 ze dne 14. 12. 2023 – zásahová žaloba, rozpor mezi dotčenými orgány a pořizovatelem ÚPD

Obec podala zásahovou žalobu, nezákonný zásah spatřovala ve výsledku rozporů mezi dotčeným orgánem – orgánem ochrany přírody a pořizovatelem územního plánu obce. Výsledkem rozporů bylo to, že obcí navrhované plochy k zastavení zůstaly v plochách nezastavitelných (funkční plochy sadů a pastvin).

Účelem dohodovacího řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu prováděného v rámci pořizování územně plánovací dokumentace k projednání rozporu dle § 4 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, není pouze přezkoumání zákonnosti stanoviska dotčeného orgánu jeho nadřízeným orgánem, nýbrž též posouzení přijatelnosti jiného řešení sporného prvku, které se odchyluje od návrhu územně plánovací dokumentace, jestliže možnost takového jiného řešení vyplývá z podkladů či předložených vyjádření.

Ačkoliv územní plán není a priori nástrojem k legalizaci nepovolených staveb, nelze podle krajského soudu vyloučit, aby obec promítla do územního plánu dlouhodobý stabilizovaný faktický stav území. I z tohoto pohledu bylo třeba se zabývat nezbytností ochrany krajiny a krajinného rázu, a to v konkrétních poměrech dané lokality a ve vztahu k existujícím stavbám, a odůvodnit, zda není možné kompromisní řešení odpovídající důvodům, pro které byla regulace navržena (umožnit dodatečné povolení stávajících staveb). V této souvislosti bylo třeba poměřovat konkrétní chráněné hodnoty a míru jejich dotčení s právem žalobkyně na samosprávu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 132/23 ze dne 29. 11. 2023 – užívání nepovolených změn stavby

Stěžovatelka namítla, že sporná stavba se po nedovolených úpravách stala stavbou užívanou bez povolení, a proto by měl žalovaný postupovat dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud stěžovatelčin názor odmítl.

Ke změně užívání stavby, která je definována v § 126 odst. 2 stavebního zákona, se NSS vyjádřil v rozsudku č. j. 10 As 34/2022-110, na který odkázal krajský soud i stěžovatelka. V bodu 26 tohoto rozsudku konstatoval, že změnu užívání stavby je třeba odlišovat od „stavby (i v podobě stavebních úprav)“. Co je myšleno stavbou a stavebními úpravami, desátý senát shrnuje v bodě 24 daného rozsudku, ve kterém uvádí, že dle „§ 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Podle § 2 odst. 4 téhož zákona se stavbou rozumí podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby a podle § 2 odst. 5 písm. c) je změnou dokončené stavby (mimo nástavby a přístavby) též stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.“ Výše shrnuté změny, které provedli sta-

vebníci, lze považovat za stavební úpravy, které desátý senát zmiňuje v bodě 24 rozsudku č. j. 10 As 34/2022-110, a které je proto třeba odlišovat od změny užívání stavby, na kterou pamatuje § 134 odst. 5 stavebního zákona, jehož aplikace se dovolává stěžovatelka.

NSS vyslovil nesouhlas s tím, že po provedení nepovolených stavebních úprav se ze stavby rodinného domu stala stavba užívaná bez povolení. Stavba může být dle § 126 odst. 1 stavebního zákona užívána pouze pro svůj povolený účel. Účel užívání stavby rodinného domu stavebníků byl řádně povolen společným souhlasem ze dne 7. 12. 2018 a v projednávané věci nedošlo ke změně užívání stavby dle § 126 odst. 2 tohoto zákona. Daná stavba je nadále užívaná pro svůj povolený účel, je tedy nadále užívaná na základě existujícího povolení. Nejedná se tak o stavbu užívanou bez povolení, tedy o užívání stavby, které nebylo doposud povoleno. NSS proto dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud, že se v dané věci jedná toliko o stavbu provedenou (nikoliv užívanou) bez rozhodnutí ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Na projednávanou věc proto není možné užít § 134 odst. 5 stavebního zákona.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 42/2022 ze dne 17. 1. 2024 – povaha lhůty k podání žádosti o dodatečné povolení stavby

Nejvyšší správní soud upozorňuje na svůj rozsudek ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 293/2022-36, podle kterého podání žádosti o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013, „*již nezakládá povinnost stavebního úřadu vždy přerušit řízení o odstranění této stavby, nýbrž jen v případě, že stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se mu dostane poučení stavebního úřadu po zahájení řízení o odstranění stavby. Tato třicetidenní lhůta však není podle dikce § 129 odst. 2 stavebního zákona propadná, a proto její marné uplynutí nebrání stavebnímu úřadu i na základě opakované žádosti o dodatečné povolení stavby opětovně přerušit řízení o jejím odstranění za použití § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 As 407/2019-41)*“. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že i žádost podaná po lhůtě stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona může vést k přerušení řízení o odstranění stavby. Logicky se proto nemůže jednat o žádost zjevně právně nepřipustnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť u ní není na první pohled, bez dalšího dokazování či zjišťování zřejmé, že jí nemůže být vyhověno.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 20/2023 ze dne 20. 12. 2023 – doručování aktivním účastníkům řízení

Podle názoru soudu účastník řízení, který je aktivní v průběhu řízení (nadto část žalobců již v řízení před stavebním úřadem žádala, aby s nimi bylo komunikováno přímo a nikoli veřejnou vyhláškou), může právem očekávat, že s ním bude takto jednáno, nejpozději pak v odvolacím řízení, které svým odvoláním inicioval. Doručovat jednotlivě měl již stavební úřad, neboť již v průběhu prvostupňového řízení žalobci aktivně bránili svá práva.

Odvolací orgán tak pochybil, pokud žalobce v odvolacím řízení nevyzval k seznámení s podklady pro rozhodnutí a vyjádření k nim dle § 36 odst. 3 správního řádu jednotlivě, ale doručoval jim prostřednictvím úřední desky. Tím, že žalobci nebyli seznámeni s podklady pro rozhodnutí žalovaného a nemohli se k nim vyjádřit, nebylo naplněno ust. § 68 odst. 3 věta první správního řádu, které správnímu orgánu ukládá *V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobci nadto právem považují zásadní doplnění spisového materiálu a postup žalovaného za porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. Rozsudek bude zřejmě napaden kasační stížností.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 149/2023 ze dne 13. 11. 2023 – možnost soudu rozhodovat o žalobě bez jednání

Krajský soud nemůže zrušit rozhodnutí správního orgánu bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost a současně posoudit některé žalobní námitky věcně. Věcné projednání námitek se má provádět při jednání, nejsou-li splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 181/2023 ze dne 7. 9. 2023 – k námitkám variantního vedení trasy stavby ve vyvlastňovacím řízení

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují alternativní varianty řešení stavebního záměru, a pokud měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, měl je uplatnit v územním řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75, odst. 34, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51, ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47 a ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41).

Až na zcela výjimečné situace (jako byla např. ta, o níž rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 As 171/2020-66) se tak musí aplikovat ustálená judikatura, že předmětem vyvlastňovacího řízení nemůže být zvažování alternativních variant řešení stavebního záměru; předmětem vyvlastňovacího řízení je primárně posouzení, zda 1) k realizaci konkrétně vymezeného záměru, jehož realizace je účelem vyvlastnění, je nezbytné odnětí či omezení vlastnického práva, 2) v jakém rozsahu má k odnětí či omezení vlastnického práva dojít a 3) jaká má být náhrada za odnětí či omezení vlastnického práva.

K povinnosti pokusit se uzavřít dohodu – Stěžovatel v napadeném rozhodnutí uvedl, že dohoda, jak ji navrhovali žalobci, by nebyla objektivně realizovatelná. Vzhledem k tomu, že žalobci se zavázali k uzavření smlouvy o zřízení služebnosti inženýrské sítě vedené pod

zemí, což nebylo předmětem vyvlastňovacího řízení, a stěžovatel na to i v napadeném rozhodnutí upozornil, je zjevné, že „objektivní nerealizovatelnost“ měla spočívat v tom, že žalobci navrhovali uzavřít smlouvu o zřízení věcného břemene v jiné podobě a rozsahu, než jak byly předvídaný účelem vyvlastnění – realizací uzemním rozhodnutím individualizované (a v tomto ohledu i technicky definované – umístněním elektrického vedení nad zem) veřejně prospěšné liniové nadzemní stavby přeložky elektrického vedení. Nejvyšší správní soud tak předmětnou námitku nemá za nedostatečně vypořádanou.

Závěr poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 182 ze dne 13. 10. 2023 – svěřenský fond

- a) Žádost o vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, je-li zamýšlen zásah na nemovité věci, která byla vyčleněna do svěřenského fondu, může podat svěřenský správce.
- b) Za přestupek podle zákona o státní památkové péči spáchaný porušením povinností vlastníka nemovité věci, která byla vyčleněna do svěřenského fondu, odpovídá svěřenský správce.
- c) Nápravná opatření podle § 10 zákona o státní památkové péči týkající se nemovité věci, která byla vyčleněna do svěřenského fondu, lze uložit svěřenskému správci.

Dále byla diskutována jednotlivá témata:

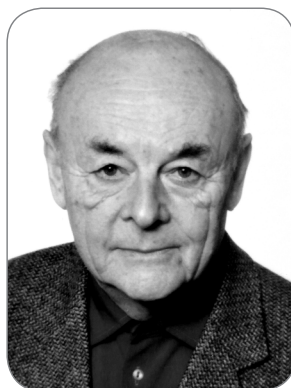
- a) novela zákona č. 416/2009 Sb. – zákon č. 465/2023 Sb.;
- b) nutnost novelizovat ustanovení § 313 odst. 4 NSZ;
- c) přechodné období dle § 334a odst. 2 a 3 NSZ – DESÚ řeší pojem stavby související.

Bylo upozorněno na následující akce:

- a) Chystá se vydání již třetího Almanachu u příležitosti 100. jednání sekce ÚR a SR při ČSSP. Členové jsou vyzváni ke spolupráci a k zaslání příspěvků.
- b) V prvním pololetí 2024 proběhne dvoudenní porada MMR.
- c) Další jednání sekce se uskuteční **11. 4. 2024 v 11 hod.**
- d) Výjezdní zasedání sekce proběhne ve dnech 17.–18. 5. 2024 ve středočeských Tupa-dlech. Program zasedání bude upřesněn, přihlášky lze zasílat až po vyzvání.

Odešla legenda vodoprávní legislativy JUDr. Jaroslav Krecht, CSc.

V sobotu 2. března 2024 odešel na věčnost poslední bard ze staré gardy koryfejí správního práva, kterou představovali pánové Bořivoj Bidlo, Miroslav Hegenbart, Dušan Hendrych, Bedřich Sakař, Aleš Šrámek – pan doktor Jaroslav Krecht – vzácný člověk, a především legenda vodoprávní legislativy.



Narodil se 28. ledna 1928 ve Vysokém Mýtě do rodiny právníka, jeho otec, jako bývalý ruský legionář, zde pracoval ve funkci „komisaře politické správy“. Část svého dětství strávil Jaroslav Krecht v bývalých Sudetech, a to v Jablonci nad Nisou a v Mimoni, kde se mezi německými dětmi naučil velmi rychle perfektně německy, a i jinak prokázal značný jazykový talent, když se později naučil nejen rusky, ale také anglicky a francouzsky. Maturoval v Praze na Libeňském reálném gymnáziu a následně šel studovat Právníkou fakultu Univerzity Karlovy, kterou zdárně dokončil s výborným prospěchem v roce 1950.

Téměř od počátku své pracovní kariéry se angažoval ve vodním hospodářství. Mezi lety 1954 až 1958 pracoval na Ústřední správě vodního hospodářství, později až do roku 1965 na Ředitelství vodohospodářského rozvoje. V letech 1967 až 1974 pak pracoval na Ministerstvu lesního a vodního hospodářství, kde se významnou měrou podílel na přípravě tehdy nového vodního zákona č. 138/1973 Sb. Dostal se však do konfliktu s ministerstvem, když byla „společenskou objednávkou“ té doby požadována v zákoně taková definice vodních toků, která znamenala vyvlastnění všech pozemků, na nichž se koryta vodních toků nacházela. Pan doktor Krecht tuto myšlenku rázně odmítl a poukázal na právní, společenské i praktické problémy takové úpravy. Se svou argumentací neuspěl a z ministerstva byl „vytěsněn“. Jeho obavy se ukázaly oprávněnými, nastalou situaci musel řešit až platný vodní zákon, ale do dnešní doby se zejména správci povodí, jako správci významné části vodních toků, s touto problematikou těžce potýkají.

Později pracoval v Ústavu státní správy, v Legislativním ústavu vlády ČSFR, v Českém ekologickém ústavu a v Akademii věd. Na ministerstvo, nyní Ministerstvo životního prostředí, se vrátil až v roce 1999, a setrval zde až do roku 2005. Zcela významně se podílel na přípravě nového, dosud platného zákona o vodách č. 254/2001 Sb. Jeho precizní formulace, komplexní pohled na navrhovanou právní úpravu a častý dotaz na důvod konkrétního návrhu byly nesporným přínosem, i když jeho častá otázka „a proč“ přiváděla mnohé kolegy do nemalých rozpaků.

Za svůj život napsal celou řadu odborných článků a publikací. Do důchodu odešel v pokročilém věku 77 let, stále duševně čilý a fyzicky zdatný a svou odbornou pracovní činnost v různých komisích a výborech v oboru správního práva ukončil téměř v 89 letech.

Na pana doktora Jaroslava Krechta budeme vždy vzpomínat jako na báječného člověka, vtipného společníka, ale zejména jako na erudovaného odborníka v oblasti vodního práva.

Čest jeho památce.

Jaroslava Nietscheová

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 1/2024

Ročník: XXVIII.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZAKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

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

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Mgr. Jana Machačková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schódelbauerová

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

doc. JUDr. Ivana Štenglová, CSc.

Ing. Jitka Víchová

JUDr. Zdeňka Vobrátilová

Ing. Roman Vodný, Ph.D.

Ing. arch. Václav Vondrášek

Redakce:

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

Nabídky článků, inzerce.

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

Objednávky, předplatné.

Kontaktní adresa:

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

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 650 výtisků

Toto číslo vyšlo 27. března 2024



European Society of Construction Law

AI

ESCL Webinar on Construction Law Recent Developments in Construction Disputes: Unravelling Artificial Intelligence's Impact in Expert Witness Investigations

WHEN

20 June 2024
1 hour webinar at 6.30 PM CEST

Attendance free of charge!
A recording will be available

FOR WHOM

Lawyers and people interested in
European Construction Law and
alternative dispute resolution methods

TAUGHT BY

Francesco Capotorto, Senior Director, Ankura, London

Moderated by Roberto Panetta, Vice Chairman of the
European Society of Construction Law, Attorney at Law,
Managing Partner of Panetta Law Firm

More information and how to register go to
<https://www.escl.org/events/future>

POKYNY PRO AUTORY

Nabídka rukopisů

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

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

KÜHN, 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. 2. 5. 2023].

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