

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

2 / 2020

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



European Society of Construction Law

ESCL Summer Webinars on Construction Law

Evropská společnost pro stavební právo spolu se svými členskými společnostmi pokračuje v pořádání odborných seminářů.

S ohledem na přetrvávající situaci se letní odborné semináře na různá témata týkající se stavebního práva konají v gesci italské společnosti ve dnech 10. 6., 25. 6., 9. 7., 9. 9., 16. 9., 23. 9. a 30. 9. 2020 formou dálkového elektronického přístupu. Účast není zpoplatněna.

Bližší informace jsou dostupné na adrese www.escl.org nebo info@iscl.i.



POSTPONED TO 2021 **– ESCL Annual Conference 2020:** **Public Private Partnerships.** **What really matters**

Vzhledem ke koronavirové pandemii se konference Evropské společnosti pro stavební právo plánovaná na 8. a 9. října 2020 v Sofii odkládá na rok 2021. Ze stejného důvodu se o rok odkládá i původně na rok 2021 plánovaná konference ESCL v Kodani.

Autoři tohoto čísla:

Mgr. **Karel ČERNÍN**, Ph.D. – asistent soudce Nejvyššího správního soudu | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Helena HOSTOVSKÁ**, doktorandka Právnické fakulty UK, advokátka se sídlem v Praze | JUDr. RNDr. **Jitka JELÍNKOVÁ**, Ph.D. – členka rozkladové, výkladové a legislativní komise ministra životního prostředí; v letech 2001–2015 vedoucí právního odboru ředitelství České inspekce životního prostředí | Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Krajský úřad Plzeňského kraje | Ing. **Eva ŠTEJFOVÁ** – vedoucí Odboru stavebnictví a stavebních hmot, Ministerstvo průmyslu a obchodu | JUDr. **Zdeňka VOBRÁTILOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení, Helena Hostovská 8
Článek se věnuje problematice vydávání rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení, zejména rozbohem toho, jaká rozhodnutí mohou být ve vyvlastňovacím řízení vydána, zákonným náležitostem příslušných rozhodnutí a způsobům jejich přezkumu.

Kácení dřevin pro účely stavebních záměrů, Jitka Jelínková 23
Analýza novelizovaných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny týkající se kácení dřevin pro stavební účely. Článek se věnuje řadě otázek, které nová právní úprava před orgány ochrany přírody a stavební úřady klade.

Listopad 1989 – co dál ve veřejné správě a v povolování staveb,
Zdeňka Vobrátilová 36
Úvaha nad vývojem společenských změn po roce 1989 s důrazem na změny v organizaci veřejné správy v oblasti veřejného stavebního práva.

Diskuse – Polemika

Řízení o nepovolené stavbě, Karel Černín 58
Cílem článku je postihnout nejčastější výkladové problémy a procesní otázky v praxi stavebních úřadů u nepovolených staveb se zaměřením na stavby od počátku nepovolené.

Průřezové informace

Stavební výrobky – vnitřní trh EU a princip vzájemného uznávání, Eva Štejflová 74
Článek je věnován dokumentu, který upravuje povinnosti distributora dodávajícího na trh v České republice neharmonizované stavební výrobky.

**Ze 73. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu
v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 25. 6. 2020,**
Emil Flegel, Jaroslava Milerová 79

Na pomoc stavební praxi

**Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19 k právu obce
na samosprávu, rozpory s dotčenými orgány při pořizování územního plánu** 84

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

Decisions in expropriation proceedings, by Helena Hostovská 8
This article comments on questions related to decisions made during expropriation proceedings. The main focus is on the analysis of types of decisions that can be issued within the procedure of expropriation, legal requisites of these decisions and the methods of revision.

Logging of woody plants for building purposes, by Jitka Jelínková..... 23
This contribution is an analysis of amendments to the Act on Nature and Landscape Protection that refer to logging of woody plants for building purposes. It deals with a variety of issues to be addressed by bodies of nature preservation and the building offices in terms of new legal adjustment.

November 1989 and thereafter in public administration and building permits,
by Zdeňka Vobrátilová..... 36
This article reflects on social developments after 1989 with particular focus on the arrangement of public administration in public building rights.

Discussions – Polemics

Proceedings on unauthorized buildings, by Karel Černín 58
The aim of this article is to discuss the most frequent interpretation problems and procedural questions in the practice of building offices for unauthorized buildings and buildings that have not been granted a building permit.

Overview information

Construction products: the EU internal market and the principle of mutual acceptance, by Eva Štejfová 74
The article deals with a document that specifies the duties of distributors supplying the market in the Czech Republic with non-harmonized construction products.

Minutes of the 73rd session of the Department of Spatial Decision Making and the Building Code of the Czech Society for Construction Law held on 25 June 2020, by Emil Flegel, Jaroslava Milerová..... 79

Supporting construction practice

Constitutional Court ruling dated 12 May 2020, ref. no. ÚS 709/19, on municipal rights for self-administration: disputes with bodies affected by the elaboration of spatial plans..... 84

Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení

Helena Hostovská

1. Úvod

Vyvlastnění představuje významný zásah do základního lidského práva vlastnit majetek, a právě z tohoto důvodu je možné k němu přistoupit pouze ve výjimečných případech ve veřejném zájmu, na základě zákona a za spravedlivou náhradu, a to navíc, když účelu vyvlastnění nelze dosáhnout jiným, méně invazivním způsobem, typicky uzavřením smlouvy. Shora uvedené podmínky se zkoumají a prokazují ve vyvlastňovacím řízení, v jehož závěru vyvlastňovací úřad dospívá k příslušnému rozhodnutí. Tento článek je věnován právě problematice vydávání rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení, především pak rozboru toho, jaká rozhodnutí mohou být ve vyvlastňovacím řízení vydána, zákonným náležitostem příslušných rozhodnutí a způsobům jejich přezkumu.

2. Meritorní a nemeritorní rozhodnutí v řízení o vyvlastnění, rozhodnutí o zastavení řízení

Stejně jako v každém správním, resp. procesním řízení, končí i vyvlastňovací řízení vydáním jednoho ze dvou základních forem rozhodnutí, a to meritorního nebo nemeritorního rozhodnutí. Nemeritorním rozhodnutím, kterým se řízení o vyvlastnění končí, je rozhodnutí o zastavení řízení. Obecně jsou důvody pro zastavení každého správního řízení (kam spadá např. zpětvzetí žádosti žadatelem, tj. v tomto případě zpětvzetí žádosti o vyvlastnění vyvlastnitelem) upraveny v ust. § 66 SŘ. Další důvody pro zastavení vyvlastňovacího řízení však upravuje i VyvlZ, jakožto zvláštní právní předpis, a to v ust. § 23 VyvlZ, dle něhož platí, že vyvlastňovací úřad je povinen zastavit řízení ve dvou případech, a to když:

- (i) již v jiném vyvlastňovacím řízení bylo pravomocně rozhodnuto o vyvlastnění vůči stejnému pozemku, stavbě nebo věcném břemenu způsobem, jenž vylučuje provést navrhované vyvlastnění, tedy z důvodu tzv. překážky věci rozhodnuté,
- (ii) v průběhu řízení došlo k dohodě o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění.

Proti rozhodnutí o zastavení vyvlastňovacího řízení vydanému z důvodu, že v průběhu řízení došlo k dohodě o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění, se nelze odvolat.¹⁾ Je-li předmětem vyvlastnění nemovitost zapsaná v katastru nemovitostí, vyvlastňovací úřad oznámí zastavení vyvlastňovacího řízení katastrálnímu úřadu ke zrušení poznámky bezodkladně po nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení řízení.²⁾

VyvlZ upravuje rovněž povinnost vyvlastnítele nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s podáním žádosti, ledaže by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak, a to v případech, kdy vyvlastňovací úřad zastaví vyvlastňovací řízení z důvodu zpětvzetí žádosti o vyvlastnění.

Vznik práva na náhradu škody či jiné újmy přichází v úvahu především u tzv. „šikanózních“ návrhů na vyvlastnění a jejich následných zpětvzetí. Sporný je nicméně vznik práva na náhradu škody nebo jiné újmy v případech, kdy v průběhu vyvlastňovacího řízení došlo k dohodě o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění a vyvlastnitel vzal následně z tohoto důvodu podanou žádost o vyvlastnění zpět. Pokud vyvlastnitel i před podáním návrhu na vyvlastnění usiloval o dohodu s vyvlastňovaným, pak dle mého názoru nelze o vzniku práva vyvlastňovaného na náhradu škody nebo jiné újmy v souvislosti se zastavením vyvlastňovacího řízení po zpětvzetí žádosti o vyvlastnění vyvlastnítelem hovořit. Dohoda mezi vyvlastnítelem a vyvlastňovaným má vždy přednost před autoritativním provedením vyvlastnění rozhodnutím správního orgánu, a proto nelze klást vyvlastniteli k tíži, pokud je z jeho strany v kterékoliv fázi vyvlastňovacího řízení uzavřena dohoda s vyvlastňovaným, a dojde tak k zastavení vyvlastňovacího řízení. Nadto dohoda o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění je pro vyvlastňovací úřad obligatorním důvodem, kdy musí rozhodnout o zastavení vyvlastňovacího řízení, a to bez ohledu na skutečnost, zda dojde ke zpětvzetí žádosti o vyvlastnění ze strany vyvlastnítele.

Vznik práva vyvlastňovaného na náhradu škody nebo jiné újmy by naopak mohl přicházet v úvahu, pokud by vyvlastnitel podal žádost o vyvlastnění, aniž by předtím jakkoli usiloval o dosažení dohody s vyvlastňovaným a následně po podání žádosti tuto vzal zpět z důvodu dohody s vyvlastňovaným v průběhu vyvlastňovacího řízení či z důvodu absence splnění zákonných podmínek pro vyvlastnění, pro kterou by nebylo možné žádosti o vyvlastnění ze strany vyvlastňovacího úřadu vyhovět.

Co se týče meritorního rozhodnutí v řízení o vyvlastnění, pak toto může být dvojího typu, a to: (i) rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění nebo (ii) rozhodnutí o vyvlastnění.

1) § 23 odst. 3 VyvlZ

2) § 23 odst. 5 VyvlZ

3. Zamítnutí žádosti o vyvlastnění

Není-li v řízení prokázáno, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnění, vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnítele zamítne.³⁾ Takové případy mohou v praxi nastat např. tehdy, ne-prokáže-li vyvlastnitel, že nebylo možné získat práva k pozemkům a stavbám dotčeným vyvlastněním dohodou, tj. že se vyvlastnitel pokusil s vyvlastňovaným jednat, a že mu ve smyslu ust. § 5 odst. 1 VyvZ zaslal návrh smlouvy, který splňoval náležitosti uvedené v odst. 2 až 4 předmětného ustanovení. Samozřejmě je také důležité, aby vyvlastnění nebylo předčasné, tj. aby nebylo podáno před uplynutím zákonné 90denní lhůty, která počíná běžet následující den po doručení návrhu smlouvy vyvlastňovanému, atp.

V případě nesplnění zákonem stanovených podmínek pro vyvlastnění je nepřípustné, aby vyvlastňovací úřad rozhodl o odnětí nebo omezení příslušného práva. Dojde tedy k vydání meritorního rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění. Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění má vyvlastnitel právo odvolat se do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí u vyvlastňovacího úřadu, který toto rozhodnutí vydal.⁴⁾

Pravomocné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění má následující důsledky. Je-li předmětem vyvlastnění nemovitost zapsaná v katastru nemovitostí, vyvlastňovací úřad oznámí zamítnutí žádosti katastrálnímu úřadu ke zrušení poznámky o zahájení vyvlastňovacím řízení bezodkladně po nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění.⁵⁾ Uvedené je poměrně logické, neboť poznámka o zahájení vyvlastňovacím řízení ztrácí okamžikem pravomocného zamítnutí žádosti o vyvlastnění svůj účel, a nelze po vyvlastňovaném spravedlivě požadovat, aby příslušná poznámka ve vztahu k jeho nemovitosti v katastru nemovitostí dále vázla.

Dalším důsledkem zamítnutí žádosti o vyvlastnění je skutečnost, že vyvlastnitel je povinen nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s podáním žádosti, ledaže by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak.⁶⁾ Z uvedeného znění vyplývá, že se jedná o objektivní odpovědnost vyvlastnítele (tedy bez ohledu na zavinění vyvlastnítele) s možností tzv. liberace, tj. že vyvlastnitel se zproští odpovědnosti za škodu v případě, že prokáže, že by ke škodě i jiné újmě došlo i jinak.

Jako možnou škodu způsobenou v souvislosti s podáním žádosti o vyvlastnění si dovedu představit např. ušlý zisk vyvlastňovaného, ke kterému došlo v důsledku skutečnosti, že vyvlastňovaný nemohl po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení nakládat s předmětem vyvlastnění, převést jej, pronajmout nebo jinak zatížit.⁷⁾ Pro vyvlastnítele samozřejmě nebude jednoduché prokázat, že by škoda či jiná újma vznikla i jinak, tzn.

3) § 24 odst. 1 věta první VyvZ

4) Srov. § 83 odst. 1 ve spojení s § 86 odst. 1 SŘ.

5) § 24 odst. 1 věta druhá VyvZ

6) § 24 odst. 1 věta třetí VyvZ

7) K tomu srov. ust. § 19 odst. 3 VyvZ.

prokázat, že i kdyby nepodal žádost o vyvlastnění, předmětná újma by vyvlastňovanému stejně vznikla (např. že by vyvlastňovaný z nějakého důvodu nepronajal svou nemovitost, ač tak v posledních letech opakovaně činil).

S problematikou zastavení vyvlastňovacího řízení možnosti vyvlastnitelé podat v téže věci novou žádost o vyvlastnění po pravomocném zamítnutí původní žádosti o vyvlastnění. Mám za to, že uvedené je možné, neboť se dle mého názoru nejedná o takové rozhodnutí, které by vytvářelo překážku věci rozhodnuté, když překážka věci rozhodnuté se vztahuje pouze na „pozitivní“ správní rozhodnutí, tedy pouze na takové, kterým bylo přiznáno určité právo, a nikoli na rozhodnutí „negativní“ (nevyhovění žádosti o přiznání práva).⁸⁾

Ust. § 24 odst. 1 VyvZ ve spojení s ust. § 23 odst. 4 VyvZ sice stanoví povinnost vyvlastnitelé nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s podáním žádosti, ledaže by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak, neuvádí však, že by o této povinnosti rozhodoval vyvlastňovací úřad v rámci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění. Taková pravomoc dle mého názoru vyvlastňovacímu úřadu nepřisluší (neboť to ani z dikce ust. § 23 a 24 VyvZ nevyplývá) a vyvlastňovaný se bude muset se svým nárokem na náhradu škody proti vyvlastniteli obrátit na příslušný soud.

4. Rozhodnutí o vyvlastnění

Dalším typem meritorního rozhodnutí pak je samotné rozhodnutí o vyvlastnění. Rozhodnutí o vyvlastnění v sobě obligatorně zahrnuje dva samostatné výroky. Jedním z těchto výroků je výrok o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě a druhým výrok o náhradě za vyvlastnění.⁹⁾ Výrok o vyvlastnění však v sobě zahrnuje více částí, resp. více samostatných výroků. Prioritně vyvlastňovací úřad rozhodne (i) o zrušení nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, jichž se vyvlastnění týká, nebo (ii) o omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnitelé a vymezí jeho obsah, anebo (iii) o odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k pozemku nebo ke stavbě a o jeho přechodu na vyvlastnitelé.

Nejčastěji se přitom lze setkat se dvěma posledně zmiňovanými případy. V této souvislosti musí vyvlastňovací úřad přihlížet k dikci ust. § 4 odst. 1 VyvZ, z něhož vyplývá, že vyvlastnění je přípustné pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. To znamená, že pakliže k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem postačí omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnitelé, není možné, aby vyvlastňovací úřad rozhodl o odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k pozemku nebo ke stavbě a o jeho přechodu na vyvlastnitelé (k tomu srov. např. ust. § 25 odst. 3 písm. e)

8) JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 298. Dostupné v systému beck-online [cit. 2020-03-07].

9) Srov. ust. § 24 odst. 2 VyvZ.

a odst. 4 EZ). K odnětí vlastnického práva může dojít jedině v těch případech, kdy jiný způsob zásahu do vlastnického práva vyvlastňovaného k pozemku nebo ke stavbě, než jejich odnětí, není pro dosažení účelu vyvlastnění dostačující (např. proto, že pozemek vyvlastňovaného má být jako celek zastavěn předmětnou stavbou dálnice či dráhy).

Vyvlastňovací úřad dále rozhodne, vyžaduje-li to veřejný zájem, která práva spojená s pozemkem, stavbou či jejich částí vyvlastněním nezaniknou a určí, v jaké lhůtě je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění. Někdy může vyvlastňovací úřad ve výjimečných případech rozhodnout, že některá práva spojená s pozemkem, stavbou či jejich částí nezaniknou. Tak tomu bude např. v případech, kdy některá práva spojená s pozemkem či stavbou byla taktéž zřízena ve veřejném zájmu a nekolidují s účelem vyvlastnění (např. na jednom pozemku může být zřízeno jak věcné břemeno venkovního nadzemního vedení, tak i současně věcné břemeno podzemního kabelového vedení, přičemž každé z těchto vedení naplňuje jiný účel stanovený zvláštním zákonem, v tomto případě EZ). Lhůta, do kdy je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, nesmí být dle VyvZ delší, než 2 roky od právní moci rozhodnutí. V souladu se speciálním právním předpisem, kterým je ve vztahu k VyvZ ZUVDI, však tato lhůta může činit až čtyři roky od právní moci rozhodnutí.¹⁰⁾

Předmětnou lhůtu může v souladu s ust. § 25 odst. 6 VyvZ vyvlastňovací úřad prodloužit na žádost vyvlastnitel podanou ještě před jejím uplynutím, a to (i) jen v případech hodných zvláštního zřetele, (ii) jen jednou a (iii) nejdéle o další 2 roky. To platí i v případech, kdy tato lhůta byla stanovena jako čtyřletá v souladu s ust. § 3c ZUVDI. Zahájením uskutečňování účelu vyvlastnění se rozumí např. faktické zahájení realizace veřejně prospěšné stavby, k jejímuž účelu bylo provedeno vyvlastnění. Realizace stavby přitom nutně nemusí započít právě na pozemcích či stavbách, jež jsou předmětem vyvlastnění.

K tomu lze odkázat např. na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1999/2012 ze dne 6. 6. 2013, které se zabývalo otázkou zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění, který byl definován jako „zahájení stavby silnice I/58 Příbor – obchvat na podkladě stavebního povolení“, a v rámci něhož bylo konstatováno, že: „*nevyžadovala-li tato rozhodnutí o vyvlastnění, aby stavba byla ve dvouleté lhůtě zahájena přímo na vyvlastněných pozemcích, postačovalo pro započítání s užíváním pozemků k účelu vyvlastnění samotné zahájení stavby na podkladě stavebního povolení, aniž by bylo významné, zda k provádění konkrétních stavebních prací došlo právě na vyvlastněných pozemcích.*“

Shora uvedený závěr Nejvyššího soudu lze považovat za rozumný, neboť zejména u staveb liniových, které zahrnují velké množství stavebních objektů vyžadujících stavební povolení, a které zasahují zpravidla do několika katastrálních území, není samozřejmě vždy možné započít s realizací stavby na všech vyvlastněných pozemcích současně.

10) Srov. ust. § 3c ZUVDI.

5. Výrok o náhradě za vyvlastnění

Dalším obligatorním výrokem rozhodnutí o vyvlastnění je výrok o náhradě za vyvlastnění. Jak bude blíže popsáno, ZUVDI umožňuje vyvlastňovacímu úřadu vydat i tzv. mezitímní rozhodnutí, jehož součástí není výrok o náhradě za vyvlastnění.¹¹⁾ Rovněž i výrok o náhradě za vyvlastnění v sobě zahrnuje více částí, resp. více samostatných výroků. Vyvlastňovací úřad musí především určit výši náhrady, která bude poskytnuta vyvlastňovanému či oprávněnému z věcného břemene v souvislosti s odnětím či omezením jejich práv, a to v souladu se zákonnými pravidly. Vyvlastňovací úřad dále určí vyvlastniteli lhůtu k vyplacení citované náhrady, která může činit maximálně 60 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

Pokud došlo mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným k dohodě o tom, že místo peněžité náhrady bude vyvlastňovanému poskytnut náhradní pozemek nebo stavba,¹²⁾ musí být v rozhodnutí o vyvlastnění specifikován pozemek nebo stavba, která přechází na vyvlastňovaného. Bude-li třeba dorovnat rozdíl v ceně mezi vyvlastňovaným pozemkem nebo stavbou a náhradním pozemkem nebo stavbou, určí vyvlastňovací úřad, jakou částku má vyvlastnitel poskytnout vyvlastňovanému za účelem dorovnání cenového rozdílu. Stanovení lhůty k uhrazení předmětné částky závisí opět na uvážení vyvlastňovacího úřadu, přičemž při jejím určení je vyvlastňovací úřad opět limitován horní hranicí 60 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

„Z určené náhrady je nutné vyplatit i zástavního věřitele, podzástavního věřitele či oprávněného ze zajišťovacího převodu práva, pokud se vyvlastnění dotkne i jejich práv. Za tímto účelem je nutné uzavřít dohodu mezi vyvlastňovaným a ostatními oprávněnými osobami. Tuto dohodu pak vyvlastňovací úřad pojme do svého rozhodnutí a určí, jakou částku má vyvlastňovaný dalším oprávněným osobám nahradit a v jaké lhůtě. Pokud se však dohody nepodaří dosáhnout, složí vyvlastnitel částku odpovídající náhradě do úschovy soudu. Nároky jednotlivých osob se poté řeší v rámci řízení o úschově u příslušného soudu.“¹³⁾

Poslední součástí výroku o náhradě za vyvlastnění je stanovení povinnosti vyvlastniteli, aby nahradil vyvlastňovanému jím vynaložené náklady na vyhotovení znaleckého posudku a určení lhůty k zaplacení těchto nákladů, která však opět nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

V praxi se lze velmi často setkat se situací, kdy namísto toho, že vyvlastňovací úřad uloží v rozhodnutí o vyvlastnění vyvlastniteli, aby nahradil vyvlastňovanému jím vynaložené náklady na vyhotovení znaleckého posudku, stanoví vyvlastňovací úřad vyvlastniteli povinnost, aby nahradil náklady znaleckého posudku, který zpracoval znalec ustanovený

11) Srov. ust. § 4a odst. 1 ZUVDI.

12) Srov. ust. § 11 VylvZ.

13) VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 88.

vyvlastňovacím úřadem ve smyslu ust. § 20 odst. 1 věta druhá.¹⁴⁾ V takovém případě vyvlastňovací úřad uloží povinnost uhradit náklady za zpracování příslušného znaleckého posudku vyvlastňovacímu úřadu nebo přímo k rukám konkrétního znalce, který předmětný znalecký posudek vypracoval.

6. Náležitosti rozhodnutí o vyvlastnění, odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění

Shora uvedeným výčtem jsou v zásadě vyčerpány obligatorní výroky rozhodnutí o vyvlastnění stanovené v rámci ust. § 24 VyvlZ. To však neznamená, že by vyvlastňovací úřad mohl rezignovat na náležitosti rozhodnutí ve smyslu ust. § 68 a 69 SŘ, tj. ve výrokové části zejména na označení otázky, která je předmětem řízení, právních ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a samozřejmě na řádné označení účastníků řízení. Velmi podstatnou náležitostí rozhodnutí o vyvlastnění je samozřejmě také jeho pečlivé odůvodnění.

Správné, vnitřně konzistentní a přesvědčivé odůvodnění rozhodnutí o vyvlastnění je s ohledem na obsah takového rozhodnutí, kterým dochází k zásahu do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, zcela klíčovou záležitostí. V této souvislosti jsou na oprávněnou úřední osobu, která má vyhotovení příslušného rozhodnutí na starosti, kladeny příslušnými právními předpisy opravdu velmi přísné nároky. Obecně má v souladu s ust. § 68 odst. 3 SŘ odůvodnění rozhodnutí obsahovat důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a dále informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Pokud vyvlastňovací úřad přistoupí k vyvlastnění práv k pozemku či stavbě, musí prokázat, jakým způsobem dospěl k tomu, že jsou splněny veškeré podmínky pro vyvlastnění. VyvlZ stanoví podmínek vyvlastnění celou řadu, což by se mělo projevit i na obsahu a rozsahu odůvodnění rozhodnutí o vyvlastnění, má-li být kvalitně zpracováno. Stručně lze zdůraznit, že v rozhodnutí o vyvlastnění by především nemělo chybět doložení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, doložení veřejného zájmu na dosažení tohoto účelu vyvlastnění, který musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení, převaha veřejného zájmu nad zachováním práv vyvlastňovaného, soulad účelu vyvlastnění s cíli a úkoly územního plánování a v neposlední řadě prokázání nemožnosti získat ze strany vyvlastnítele práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění dohodou nebo jiným způsobem. V rozhodnutí samozřejmě musí být dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádány veškeré námitky vyvlastňovaného, které proti vyvlastnění uplatňoval, jakož i jeho další návrhy.

Takovým návrhem může být např. návrh vyvlastňovaného na rozšíření vyvlastnění ve smyslu ust. § 4 odst. 3 VyvlZ. V praxi se lze velmi často setkat např. s návrhem, kdy

14) Jedná se o situaci, kdy nedošlo k vyhotovení znaleckého posudku na žádost vyvlastňovaného a ani vyvlastnítele (u posudku vyhotoveného na žádost vyvlastnítele se nadto vyžaduje souhlas vyvlastňovaného).

vyvlastňovaný žádá rozšíření vyvlastnění na další jím vlastněné nemovitosti, neboť tyto nelze dle jeho tvrzení užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Ať už se vyvlastňovací úřad rozhodne tomuto návrhu vyvlastňovaného vyhovět, neboť je dle jeho názoru důvodný, nebo jej zamítnout, musí mít popis úvah, které vyvlastňovací úřad při jeho rozhodování vedly, a informací a podkladů, z nichž vyvlastňovací úřad v této souvislosti vycházel, v odůvodnění rozhodnutí své místo. K tomu snad lze ještě uvést poznámku, že, ačkoli to z dikce znění ust. § 24 VyvlZ výslovně nevyplývá, vyvlastňovací úřad, pakliže zamítá návrh vyvlastňovaného na rozšíření vyvlastnění, uvádí tuto skutečnost jako součást výroku v rozhodnutí o vyvlastnění. Absence výroku o zamítnutí návrhu na rozšíření vyvlastnění je formálním nedostatkem rozhodnutí o vyvlastnění.¹⁵⁾

Nelze zapomenout ani na poučení o opravném prostředku, v rámci něhož se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena.¹⁶⁾ Co se týče rozhodnutí o vyvlastnění dle VyvlZ, tak zde odvolání přípustné je, a to jak proti výrokům uvedeným v ust. § 24 odst. 3 VyvlZ, tak i proti výrokům uvedeným v rámci ust. § 24 odst. 4 VyvlZ. Výjimku z tohoto pravidla představuje tzv. mezitímní rozhodnutí dle ustanovení § 4a ZUVDI, o němž bude pojednáno níže, a jehož součástí musí být poučení, že proti němu není odvolání přípustné.

Včas podané a přípustné odvolání směřující proti některému z výroků podle § 24 odst. 3 má odkladný účinek i na ostatní výroky rozhodnutí. Odkladný účinek takového odvolání nelze vyloučit. Včas podané a přípustné odvolání směřující pouze proti některému z výroků podle § 24 odst. 4, naopak nemá odkladný účinek na ostatní výroky rozhodnutí.¹⁷⁾ Uvedené dává smysl, neboť pokud vyvlastňovaný nesouhlasí se zásahem do svého vlastnického práva, ať již v podobě jeho odnětí nebo jeho omezení, měla by mu být jeho vlastnická práva minimálně do doby pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění, tj. do doby přezkoumání rozhodnutí o vyvlastnění nadřízeným správním orgánem, zachována. Náhrada za vyvlastnění přitom bezprostředně navazuje na výrok o vyvlastnění, a proto v případech, kdy dojde nadřízeným správním orgánem ke zrušení rozhodnutí o vyvlastnění, dojde automaticky i k derogaci výroku o náhradě na vyvlastnění.¹⁸⁾ Naopak odvolání podané proti výroku o náhradě za vyvlastnění odkladný účinek na výrok o vyvlastnění nemá.

Na závěr lze k náležitostem rozhodnutí o vyvlastnění již jen v obecné rovině doplnit, že vyhotovení rozhodnutí o vyvlastnění musí dále ve smyslu ust. § 69 odst. 1 SŘ obsahovat

15) K tomu lze odkázat např. na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 22/2017-57 ze dne 26. 4. 2017.

16) Srov. ust. § 68 odst. 5, 6 SŘ.

17) Srov. ust. § 25 odst. 2 VyvlZ.

18) VLACHOVÁ, Barbora, pozn. 13, s. 95.

označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal,¹⁹⁾ číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

7. Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění

Velmi zajímavou právní otázkou je soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění. Výroky o vyvlastnění, jakož i výroky o náhradě za vyvlastnění, totiž podléhají samostatnému soudnímu přezkumu. Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění je upraven v ust. § 28 VyvZ, které v sobě odráží dopad veřejnoprávního či soukromoprávního základu věci do oblasti soudní ochrany, kdy ve veřejnoprávních věcech je dána příslušnost správních soudů a příslušnost soudů civilních se týká pouze sporů o výši a případné rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty. Uvedený názor vyplývá např. z rozhodnutí Ústavního soudu, který dospěl k závěru, že: „rozhodoval-li správní orgán o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva věcným břemenem, pak rozhodoval ve veřejnoprávní, a nikoliv v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc správních soudů. Naopak pravomoc civilních soudů se vztahuje na spory o výši a případné rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty”,²⁰⁾ a ve své výkladové praxi se k němu přiklání i Nejvyšší správní soud.²¹⁾

K tomu lze nicméně pro zajímavost uvést, že s přijetím VyvZ a jeho účinností ke dni 1. 1. 2007 platilo, že řízení ve věci vyvlastnění mají být projednána soudem v občanském soudním řízení. Tato úprava však byla odbornou veřejností velmi kritizována, neboť převažoval názor, že rozhodnutí o vyvlastnění je ze své povahy čistě veřejnoprávní, a mělo by být přezkoumáváno ve správním soudnictví. Novelou VyvZ provedenou zákonem č. 405/2012 Sb. se s účinností ode dne 1. 2. 2013 právní úprava vrátila k původnímu modelu přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, tedy přezkumu výroku o vyvlastnění, jakožto veřejnoprávního aktu a přezkumu výroku o náhradě za vyvlastnění (upravujícího otázku výše a rozdělení náhrady za vyvlastnění), jakožto soukromoprávního aktu. Tato právní úprava přetrvávala až do současnosti.

Vyroky o vyvlastnění podle ust. § 24 odst. 3 VyvZ lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násl. SŘS. Naopak výroky podle ust. § 24 odst. 4 VyvZ o náhradě za vyvlastnění se projednávají v občanském soudním řízení v řízení podle části páté OSŘ.²²⁾ Jak již bylo shora uvedeno, zrušením výroku o vyvlastnění pozbývá automaticky platnosti i výrok o náhradě za vyvlastnění, neplatí to však naopak. Žaloba podaná proti výroku dle ust. § 24 odst. 3 písm. a) má nadto v souladu s ust. § 28 odst. 4 VyvZ (oproti obecné úpravě vyplývající z ust. § 73 SŘS) odkladný účinek. To ovšem opět neplatí pro žalobu podanou proti ostatním výrokům rozhodnutí o vyvlastnění.

19) K příslušnosti vyvlastňovacích úřadů srov. ust. § 15 a 16 VyvZ a ust. § 2e ZUVDI.

20) K tomu srov. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/06 ze dne 7. 12. 2006.

21) K tomu srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 47/2003-125 ze dne 12. 10. 2004.

22) K tomu srov. např. § 30 VyvZ a ust. § 244 a násl. OSŘ.

Žaloba, kterou účastník řízení požaduje, aby byl výrok podle ust. § 24 odst. 4 pro-
jednán v občanském soudním řízení, musí být podána ve lhůtě 30 dnů od právní moci
rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu; zmeškání této lhůty nelze prominout.²³⁾ Soud může
podanou žalobu odmítnout, pokud by byla žaloba podána až po uplynutí zákonné lhůty
nebo by byla podána osobou k tomu neoprávněnou, dále řízení zastavit (v případě, že by
žalobce vzal žalobu zpět nebo v případech, kdy by byl vztah zpět návrh na vyvlastnění),
dále návrh žalobce zamítnout, pokud dospěje k závěru, že vyvlastňovací úřad správně roz-
hodl o výši náhrady za vyvlastnění či návrhu vyhovět tak, že původní správní rozhodnutí
změní (pokud dospěje k závěru, že by mělo být o výši náhrady za vyvlastnění rozhodnuto
jinak). Ve věci samé soud rozhoduje rozsudkem.²⁴⁾

Soud musí brát v potaz všechny okolnosti daného případu a dbát na to, aby výše ná-
hrady za vyvlastnění, k níž při svém rozhodování dospěje, byla spravedlivá. V odůvodně-
ných případech má soud právo stanovit vyšší náhradu za vyvlastnění, než ke které dospěl
při svém rozhodování vyvlastňovací úřad, a to s přihlédnutím k mimořádným vlastnos-
tem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, popřípadě k mimořádným okolnostem věci.
Ustanovení § 28 odst. 3 VyvlZ dále stanoví, že v určitých případech (jako např. v případě
polohy vyvlastňované nemovitosti v zastavěném území nebo jejímu významu pro pod-
nikatelskou činnost) lze vyvlastňovanému kromě náhrad uvedených v ust. § 10 VyvlZ
za vyvlastnění poskytnout částku odpovídající určitému procentuálnímu podílu z ceny
stanovené podle ust. § 10 odst. 1 písm. a) a ust. § 10 odst. 4 a 5 VyvlZ.

V případě nesouhlasu s výrokem o vyvlastnění se vyvlastňovaný může obrátit na správní
soud podle ust. § 65 a násl. SŘS. K řízení je příslušný krajský soud. Lhůta k podání žaloby
není ve VyvlZ explicitně stanovena, a proto činí s ohledem na znění ust. § 72 odst. 1 SŘS
dva měsíce od okamžiku, kdy bylo žalobci oznámeno rozhodnutí o vyvlastnění doručení-
m jeho písemného vyhotovení.

VyvlZ, jakožto zvláštní právní předpis, sám o sobě nestanoví oproti ust. § 72 odst. 1
SŘS odlišnou lhůtu k podání žaloby dle ust. § 65 a násl. SŘS. Lhůta k podání žaloby však
je pro určité typy rozhodnutí o vyvlastnění upravena odlišně jiným zvláštním právním
předpisem, kterým je v tomto případě ZUVDI.

Z dikce ust. § 1 odst. 1 ZUVDI lze dovodit, že tento zákon se vztahuje mj. i na vydávání
rozhodnutí o vyvlastnění v souvislosti se získáváním práv k pozemkům a stavbám potřeb-
ným pro uskutečnění staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury
elektronických komunikací, a dále na urychlení jejich následného přezkumu.

V souladu s ust. § 2 odst. 2 ZUVDI platí, že lhůty pro podání žalob k soudům k přezkou-
mání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle ust. § 1 se zkracují
na polovinu. Uvedené tedy znamená, že lhůta k podání žaloby proti výrokům o vyvlastně-

23) Srov. ust. § 28 odst. 2 VyvlZ.

24) K tomu srov. ust. § 250g – 250l OSŘ.

ní vydaným ve vztahu k pozemkům a stavbám potřebným pro uskutečnění staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací nečiní v souladu s ust. § 72 SŘS dva měsíce, avšak pouze jeden měsíc ode dne oznámení tohoto rozhodnutí doručením jeho písemného vyhotovení. V praxi v této souvislosti často dochází k opožděnému podávání správních žalob proti výrokům podle ust. 24 odst. 3 VyvLZ, které jsou z tohoto důvodu následně rozhodujícím soudem odmítány pro opožděnost.

V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že uvedené ust. § 2 odst. 2 ZUVDI lze vztáhnout i na rozhodování o žalobách proti výrokům o náhradě za vyvlastnění projednávaných v občanském soudním řízení dle ust. § 24 odst. 4 VyvLZ, když i výrok o náhradě za vyvlastnění je rozhodnutím vydaným v řízení podle ust. § 1 ZUVDI, a proti i zde by měla lhůta být zkrácena na polovinu, což v daném případě činí 15 dnů. O žalobách proti rozhodnutím, na která dopadá ust. § 1 ZUVDI, rozhodne soud ve lhůtě 90 dnů, což platí obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.

V souvislosti s právní úpravou ZUVDI lze poukázat rovněž na zvláštní právní úpravu ve vztahu k odkladnému účinku. Ustanovení § 4 ZUVDI uvádí, že *„je-li podáno proti rozhodnutí o vyvlastnění odvolání, které nesměruje proti výrokům rozhodnutí uvedeným v ust. § 24 odst. 3 písm. a) a b) VyvLZ, nabývají tyto výroky právní moci. Je-li podána žaloba proti rozhodnutí podle VyvLZ, přizná soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením žalobě odkladný účinek, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.“*

Ustanovení § 28 odst. 4 VyvLZ tedy sice obsahuje speciální právní úpravu odkladného účinku oproti ust. § 73 SŘS, nicméně v případě získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací se uplatní znění ust. § 4 ZUVDI, a tedy odkladný účinek podané žaloby nikdy nenastává automaticky, pouze jej lze přiznat usnesením soudu na návrh žalobce, jestliže tento prokáže, že je závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Při přezkoumávání rozhodnutí o vyvlastnění vychází soud z právního a skutkového stavu v době rozhodování vyvlastňovacího úřadu. V případě, že soud shledá nezákonnost rozhodnutí o vyvlastnění, toto rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení. Správní orgán je dále vázán právním názorem vysloveným v rozsudku. Jak již bylo shora uvedeno, podle ust. § 28 odst. 2 VyvLZ zrušením výroku podle ust. § 24 odst. 3 VyvLZ pozbývá platnosti i výrok podle ust. § 24 odst. 4 VyvLZ. V určitých případech může soud zrušit rozhodnutí o vyvlastnění i bez nařízení jednání. V případě, že správní soud shledá žalobu nedůvodnou, zamítne ji.²⁵⁾

25) Srov. ust. § 75–78 SŘS.

8. Zrušení vyvlastnění

Vydané (a to i již pravomocné) rozhodnutí o vyvlastnění lze za určitých stanovených podmínek zrušit. Ustanovení § 26 VyvlZ spojuje zrušení rozhodnutí o vyvlastnění se třemi případy. Prvním případem je situace, kdy vyvlastnitel nezaplatil vyvlastňovanému náhradu za vyvlastnění, a to ani 30 dnů po lhůtě, ve které měla být náhrada za vyvlastnění poskytnuta. Lhůta k úhradě náhrady za vyvlastnění nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Druhý případ nastává tehdy, pokud vyvlastnitel nezačal v určené lhůtě uskutečňovat účel vyvlastnění, tj. účel, pro který bylo rozhodnutí o vyvlastnění vydáno. Předmětnou lhůtu lze na žádost vyvlastnítele prodloužit, avšak pouze v případech, kdy jsou zde důvody hodné zvláštního zřetele, a to nejvýše o dva roky. Posledním případem a důvodem pro zrušení rozhodnutí o vyvlastnění je skutečnost, že před uplynutím vyvlastňovacím úřadem určené (prodloužené) lhůty k uskutečnění účelu vyvlastnění bylo zrušeno či pozbylo platnosti územní rozhodnutí určující využití pozemku nebo stavby pro daný účel.

Je však třeba konstatovat, že rozhodnutí o vyvlastnění nepozbývá platnosti automaticky ze zákona, a že vyvlastňovací úřad ani nemůže o jeho zrušení rozhodnout tzv. z moci úřední. Jak vyplývá z dikce ust. § 26 odst. 1 VyvlZ, vyvlastňovací úřad rozhodne, že provedené vyvlastnění se zrušuje toliko na žádost vyvlastňovaného. Vyvlastňovací úřad samozřejmě nejprve musí žádost vyvlastňovaného o zrušení vyvlastnění pečlivě posoudit, a to zejména z pohledu, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro zrušení vyvlastnění. Podání návrhu na zrušení vyvlastnění tak je v zásadě ponecháno na vůli vyvlastňovaného, který může, avšak také nemusí, mít o navrácení odňatých práv nebo o zrušení omezení svých vlastnických práv, zjednodušeně řečeno, o navrácení do původního stavu, zájem.

Práva, která byla vyvlastňovanému odňata nebo omezena, vyvlastňovaný znovu nabývá dnem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění. Pokud však došlo v souvislosti s vyvlastněním k zániku práv třetích osob, tyto se rozhodnutím o zrušení vyvlastnění neobnovují, stejně tak se neobnovuje nájemní právo, pokud byly v souvislosti s provedeným vyvlastněním zrušeny nájemní smlouvy k vyvlastňovanému pozemku či stavbě.

Vyvlastňovaný je však současně povinen do 1 měsíce od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění vrátit vyvlastniteli náhrady za vyvlastnění, které vyvlastnitel vyvlastňovanému zaplatil podle ust. § 10 odst. 1 VyvlZ, a dále podle ust. § 10 odst. 2 VyvlZ ve výši, která dosud nebyla vyvlastňovaným skutečně vynaložena. V případech, kdy byla poskytnuta vyvlastňovanému náhrada podle ust. § 11 VyvlZ, přechází dnem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění poskytnutý jiný pozemek nebo stavby zpět do vlastnictví vyvlastnítele.

Bylo-li vyvlastnění postupem podle ust. § 26 odst. 1 zrušeno, je dle ust. § 27 VyvlZ vyvlastnitel povinen nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s vyvlastněním, ledaže by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak. Jedná se o shodný nárok jako v případě, kdy zastavil vyvlastňovací úřad řízení o vyvlastnění z důvodu zpětvzetí žádosti a v případě, kdy byla žádost vyvlastnítele o vyvlastnění pravomocně zamítnuta (srov. ust. § 23 odst. 4 a ust. § 24 odst. 1 VyvlZ).

Co se týče zákonem stanovených obligatorních důvodů pro zrušení vyvlastnění, osobně si myslím, že minimálně první případ zrušení vyvlastnění k návrhu vyvlastňovaného, tj. případ, kdy vyvlastnitel nezaplatil vyvlastňovanému náhradu za vyvlastnění, a to ani 30 dnů po lhůtě, ve které měla být náhrada za vyvlastnění poskytnuta, je nepřiměřeně tvrdý. Náhrada za vyvlastnění nemusí být zaplacená toliko v důsledku administrativního pochybení jednotlivců, které však může v praxi mít pro vyvlastnitele, jakož i pro realizaci účelu vyvlastnění, coby veřejného zájmu, katastrofální následky. Vzpomeňme si například na poměrně nedávný případ, kdy došlo k ohrožení zkušebního provozu části dálnice D3, když nebylo možné zahájit práce na několika desítkách metrů dálnice z důvodu, že majitel pozemku vyvlastněného pro tuto část dálnice, poté, co mu nebyla v důsledku pochybení úředníků uhrazena náhrada za vyvlastnění, požádal o zrušení vyvlastnění předmětného pozemku a s tímto svým návrhem uspěl. Následně bylo nutné zahájit ze strany vyvlastnitele nové řízení o vyvlastnění.²⁶⁾

Domnívám se, že by bylo možné zvolit vhodnější právní úpravu pro tuto situaci, kdy např. vyvlastnitel by byl povinen situaci napravit a uhradit současně vyvlastňovanému zákonný úrok z prodlení a případně též vzniklou škodu či zákonem stanovenou smluvní pokutu, jejíž výše by mohla být např. vyjádřena určitým procentuálním podílem z náhrady na vyvlastnění.

9. Mezitímní rozhodnutí

V souvislosti s problematikou rozhodnutí o vyvlastnění nelze opomenout institut tzv. mezitímního rozhodnutí, který je využitelný pro vyvlastňovací řízení, která se týkají práv k pozemkům a stavbám potřebným k uskutečnění staveb dopravní infrastruktury vymezených v zásadách územního rozvoje a uvedených v příloze k ZUVDI.

Podstatou využití mezitímního rozhodnutí je skutečnost, že pakliže dospěje vyvlastňovací úřad k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnitele mezitímní rozhodnutí²⁷⁾ obsahující výroky o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě podle ust. § 24 odst. 3 VyvLZ. Vyvlastňovací řízení tak je v podstatě rozděleno na dvě samostatné části. Vyvlastňovací úřad nejprve rozhodne mezitímním rozhodnutím o tzv. základu věci (tj. především o samotném zrušení, omezení nebo odnětí práv k pozemkům nebo ke stavbám nezbytným pro

26) Dálnici do Budějovic chybí jeden pozemek. In: *Českobudějovický deník.cz* [online]. 07. 12. 2018 [cit. 2020-03-07]. Dostupné na: <https://ceskobudejovicky.denik.cz/zpravy_region/dalnici-do-budejovic-chybi-jeden-pozemek-20181207.html>.

27) Dle ust. § 148 odst. 1, 2 SR platí, že jestliže to umožňuje povaha věci a jestliže je to účelné, může správní orgán vydat mezitímní rozhodnutí, jímž rozhodne o základu věci, zejména ve sporném řízení, nebo rozhodnutí v části věci, jímž zpravidla rozhodne o právních poměrech jen některých účastníků nebo rozhodne jen o některých právech anebo povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje. Po právní moci mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci správní orgán vydá rozhodnutí, kterým rozhodne o zbytku věci.

uskutečnění staveb dopravní infrastruktury vymezených v zásadách územního rozvoje a uvedených v příloze k ZUVDI) a tzv. zbytek věci (tj. část, týkající se určení výše náhrady za vyvlastnění) je vyčleněn k samostatnému projednání po právní moci mezitímního rozhodnutí.²⁸⁾

Pakliže nebylo mezitímní rozhodnutí soudem zrušeno, zaplatí vyvlastnitel vyvlastňovanému zálohu na náhradu za vyvlastnění ve výši stanovené znaleckým posudkem, který připojil k návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, a to do 60 dnů od právní moci buď a) mezitímního rozhodnutí, nebo b) rozhodnutí soudu o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí, byla-li taková žaloba podána, nebo c) rozhodnutí soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě, byl-li takový opravný prostředek podán. Je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci vyšší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastnitel vyrovná rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci. Je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci nižší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastňovaný vrátí rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci.²⁹⁾

Významným přínosem mezitímního rozhodnutí je bezpochyby časové urychlení vyvlastňovacího řízení, neboť proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné odvolání a o žalobě podané proti mezitímnímu rozhodnutí musí soud rozhodnout ve lhůtě 60 dnů, což platí obdobně i pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě.^{30) 31)}

Tato skutečnost představuje poměrně významnou časovou úsporu v oblasti majetkoprávní přípravy vybraných staveb a pravděpodobně taktéž do budoucna omezí množství účastníků napadajících rozhodnutí o vyvlastnění, když příprava a podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu klade na účastníky řízení vyšší nároky jak z časového, tak z finančního hlediska.³²⁾

Mezitímní rozhodnutí lze nicméně využít pouze u staveb dopravní infrastruktury, a to ještě pouze výlučně u těch, které jsou vymezeny v zásadách územního rozvoje a současně v příloze k ZUVDI. Tvůrci zákona pravděpodobně předpokládali, že tak významný zá-

28) S ohledem na skutečnost, že proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné odvolání, stanoví ZUVDI, že pakliže byla proti mezitímnímu rozhodnutí podána žaloba nebo byl následně podán opravný prostředek proti rozhodnutí soudu o této žalobě, vyvlastňovací úřad nerozhodne o náhradě za vyvlastnění dříve, než nabude právní moci rozhodnutí soudu o žalobě nebo opravném prostředku.

29) Srov. ust. § 4a odst. 5 a 7 VyvLZ.

30) Návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti mezitímnímu rozhodnutí lze podat pouze společně se žalobou. Návrh na přiznání odkladného účinku opravného prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě lze podat pouze společně s opravným prostředkem. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží.

31) Srov. ust. § 28 odst. 1 VyvLZ ve spojení s ust. § 65 a násl. SŘS.

32) HOSTOVSKÁ, Helena. Novinky v oblasti majetkoprávní přípravy výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, *Soukromé právo*, 2019, vol. 7, s. 18–26.

sah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek³³⁾ a (taktéž ústavně zaručeného) práva na spravedlivý proces (nepřípustnost odvolání proti rozhodnutí o výrocích dle ust. § 24 odst. 3 VyvlZ)³⁴⁾ je ospravedlnitelný toliko u těch opravdu nejvýznamnějších staveb, které mají mnohdy až nadnárodní význam. Ostatně rozsah staveb, které budou uvedeny v příloze k ZUVDI, byl před schválením novely ZUVDI mezi poslanci předmětem řady sporů.^{35) 36)}

10. Závěr

Jak je ze shora uvedeného zřejmé, problematika vydávání rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení, náležitostí takových rozhodnutí, a především pak způsobu jejich přezkumu není zcela jednoduchá a vyvstává v souvislosti s ní celá řada právních otázek. V posledních letech lze spatřovat přínos především v zavedení institutu mezitímního rozhodnutí v řízení o vyvlastnění, která se týkají významných staveb dopravní infrastruktury uvedených v příloze k ZUVDI, byť s řadou výhrad, které byly popsány v rámci tohoto článku.

Seznam použitých zkratk:

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

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

VyvlZ, zákon o vyvlastnění – zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

ZUVDI, zákon o urychlení – zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací

33) Srov. článek 11 odst. 1 a 4 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

34) K tomu je nicméně namístě upozornit, že systém opravných prostředků není bezpodmínečnou podmínkou nalézáni spravedlnosti, když např. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. října 2004 konstatoval, že „Listina ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních nezarantují základní právo na dvou- či vícestupňové rozhodování ve správním řízení a dokonce ani v řízení soudním (s výjimkou výroku o vině a trestu dle čl. 2 Protokolu č. 7 Úmluvy).

35) Stát začne stavět dálnice i na pozemcích, které mu nepatří. Návrh míří ke schválení se změnami. ČTK. In: *Aktuálně.cz* [online]. 30. 05. 2018 [cit. 2020-03-07].
Dostupné na: <<https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/doprava/stat-zacne-stavet-dalnice-i-na-pozemcich-ktere-mu-nepatri-na/r~f5376e00640211e8a911ac1f6b220ee8/>>.

36) HOSTOVSKÁ, Helena, pozn. 32, s. 18–26.

Kácení dřevin pro účely stavebních záměrů

Jitka Jelínková

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, novelizoval částí šestou zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Za účelem zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů nahradil ve vymezených případech samostatné řízení o povolování kácení před orgánem ochrany přírody vydáním jeho závazného stanoviska. Na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody povoluje kácení a ukládá náhradní výsadbu stavební úřad ve výrokové části rozhodnutí v územním řízení nebo společném územním a stavebním řízení.

Ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, podle nichž lze povolení ke kácení vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a žadateli může být uložena přiměřená náhradní výsadba ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin, se použijí v těchto případech obdobně. Stavební úřady se tak musí vyrovnat s vysokými nároky na odůvodnění povolení kácení a uložení náhradní výsadby, které vyplývají z bohaté judikatury správních soudů.

Článek se věnuje řadě otázek, které nová právní úprava před orgány ochrany přírody a stavební úřady klade. Výhrady proti případné nesprávné aplikaci lze očekávat především ze strany ekologických spolků, přesto, či tím spíše, že zmíněnou novelou č. 225/2017 Sb. přišly o postavení účastníků územního řízení, nejde-li o řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí.

Úvod

Novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“) spojená s tzv. velkou novelou stavebního zákona a řady dalších zákonů (zákon č. 225/2017 Sb. účinný od 1. 1. 2018) zrušila samostatné řízení o povolení kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného, přesněji řečeno umístovaného, případně umístovaného a povolovaného, v různých druzích řízení („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“) vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona a nahradila dosud samostatné správní rozhodnutí o povolení kácení dřevin a uložení náhradní výsadby pouze závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody (dále též „OOP“).

Do § 8 ZOPK byl doplněn nový odst. 6, který zní:

„(6) Ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného 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 je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu 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. Odstavce 1 až 5 a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně.“

Důvodová zpráva k němu uvádí:

„S ohledem na požadavek na zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů povolovaných v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společném řízení nebo společném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí se vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les nahrazuje vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Závazné stanovisko bude podkladem pro tato řízení a obsah závazného stanoviska bude povolující orgán (stavební úřad) povinen převzít do výrokové části povolujícího rozhodnutí. Zákonné podmínky pro vydání závazného stanoviska budou totožné jako pro vydávání povolení ke kácení.“

Ministerstvo životního prostředí podalo k aplikaci § 8 odst. 6 ZOPK základní výklad v článku 8 Aktualizované metodické instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, Věstník MŽP 1/2020 (dále též „Metodická instrukce“); přílohou metodické instrukce je vzor závazného stanoviska vydávaného podle § 8 odst. 6 ZOPK.

V praxi orgánů ochrany přírody a stavebních úřadů se v souvislosti s novou právní úpravou objevuje řada sporných otázek. Aplikace § 8 odst. 6 ZOPK je stále aktuálnější, neboť v prvních měsících účinnosti nové právní úpravy se řada případů kácení pro účely stavebních záměrů řešila ještě „postaru“, tj. v režimu § 8 odst. 1 ZOPK, neboť stavební záměry vyžadující kácení již byly pravomocně umístěny, případně dokonce povoleny.

Následující rozbor vychází především z metodiky Ministerstva životního prostředí a doplňuje ji o výklad některých dalších otázek. Konečné odpovědi ale pochopitelně poskytne až judikatura správních soudů.

Co znamená „kácení pro účely stavebního záměru“?

V předchozí praxi byly do žádostí o povolení ke kácení dřevin, primárně v souvislosti se stavebním záměrem, běžně zahrnovány i dřeviny, které nekolidovaly se stavbou, ale jejichž kácení bylo zamýšleno „z důvodu zhoršeného zdravotního stavu“, „nebezpečí ohrožení zdraví a majetků“, „nových sadových úprav“ apod. Pokud orgán ochrany přírody v rozhodnutí o povolení kácení jasně uvedl, který důvod shledává jako závažný ve vztahu k jakým dřevinám¹⁾, nebylo proti takovým postupům z pohledu zákona co namítat.

Protože nová právní úprava zavedla závazná stanoviska ke kácení pro účely stavebního záměru jako výjimku z pravidla, že orgán ochrany přírody povoluje kácení samostatným rozhodnutím po jím provedeném správním řízení s možností účasti ekologických spolků, a protože spolky zároveň ztratily možnost účasti v územních řízeních (novela § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny zužující právo účasti na řízení podle tohoto zákona), s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí, budou to jistě právě ony, které by u soudů hledaly právní ochranu, pokud by výklad pojmu „kácení pro účely stavebního záměru“ a tedy režim § 8 odst. 6 ZOPK byl aplikován na kácení motivované důvody primárně nestavebními.

Judikatura k povolování kácení pro účely stavebního záměru podle předchozí právní úpravy chápala důvod spojený s plánovanou výstavbou tak, že se vztahuje na dřeviny, „které by při realizaci stavby musely být pokáceny“.²⁾

Zvláštní pozornost si v souvislosti s aplikací § 8 odst. 6 ZOPK vyžadují stavební záměry typu „revitalizace“, „rekonstrukce“, „regenerace“ sídliště, parku, veřejného prostoru, kde mnoho dřevin má být káceno nikoli z důvodu kolize se stavebními prvky (cestní síť apod.), ale z důvodu zhoršeného stavu, jiných představ o podobě veřejné zeleně apod., čili kácení je samo o sobě podstatnou částí záměru.

Výklad toho, co znamená „kácení pro účely stavebního záměru“, tj. kdy má být postupováno podle § 8 odst. 6 ZOPK, a kdy naopak má být vedeno klasické správní řízení podle § 8 odst. 1, je důležitý ve vztahu ke správnímu uvážení, zda existuje závažný důvod pro povolení kácení. Kolize se stavebním záměrem (např. stavba rodinného či bytového domu) totiž zpravidla je považována za závažný důvod pro povolení kácení, přestože tomu tak samozřejmě nemusí být vždy³⁾. Naopak představy vlastníka o „nové úpravě parkové plochy“, „zahrady“, např. namísto stromů vysadit pouze okrasné keře, v řadě případů závažný důvod pro povolení kácení nemohou představovat.

1) Judikatura odmítla „plošné“ vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a směšování závažných důvodů pro povolení jejich kácení, srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, č. j. 5 As 22/2011-100 a ze dne 15. 7. 2011, č. j. 5 As 19/2011-96.

2) Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

3) Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze 15. 7. 2011, č. j. 5 As 19/2011-96, ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012-140.

Jako příklad krajně sporné aplikace § 8 odst. 6 ZOPK, který jsem zaznamenala v praxi, lze uvést záměr přístavby ve vnitrobloku se zvýšenou ochranou zeleně, kde ovšem významná část kácení nebyla vyvolána kolizí dřevin s přístavbou, ale „novými úpravami parkové plochy“. Odvolací stavební úřad v rozporu s právním názorem nadřízeného orgánu ochrany přírody vyložil, že „zahrada je součástí stavebního záměru, její úprava (míněno kácení stávajících dřevin) je částečně změnou stavby (nové cestičky) a částečně údržbou“.

Bez ohledu na vymezení pojmu „stavební záměr“ pro účely stavebního zákona je podle mého názoru nutné vycházet z účelu nového odst. 6 § 8 ZOPK a v souladu s judikaturou u jednotlivých dřevin stanovit, v čem je spatřován závažný důvod pro povolení kácení – zda jím je nemožnost umístit stavbu bez kácení (režim § 8 odst. 6), nebo špatný zdravotní stav dřevin (režim § 8 odst. 1); naopak např. „nechut“ vlastníka mít na zahradě či ostatní ploše se způsobem využití pozemku zeleň vzrostlé stromy takovým důvodem nebude.

Kdy je ke kácení pro účely stavebního záměru nutné rozhodnutí o povolení podle § 8 odst. 1 ZOPK a kdy závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK

Z ust. § 8 odst. 6 ZOPK jednoznačně plyne, že povolení kácení na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody je možné jen v 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. Naopak není možné (až) ve stavebním řízení. Ve všech ostatních případech je třeba nadále vést samostatné řízení a vydávat rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 ZOPK. Jde o případy staveb nevyžadujících územní rozhodnutí ani územní souhlas, staveb, u nichž postačí územní souhlas, staveb již dříve pravomocně umístěných, příp. též povolených apod.

Jak uvádí odborná literatura⁴⁾, „Judikatura správních soudů sice v jiných případech dovodila, že závazné stanovisko může být vydáno i pro jiné úkony než rozhodnutí (například rozsudek NSS č. j. 2 As 163/2016-27), vzhledem k nutnosti konstitutivního rozhodnutí o povolení kácení dřevin, případně o povinnosti náhradní výsadby to však zřejmě nebude možné v případě podle tohoto ustanovení. Nic naopak nebrání začlenění rozhodnutí o povolení kácení a o náhradní výsadbě do veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 78a StavZ.“

Výše podaný výklad respektuje i novela č. 66/2018 Sb. vyhlášky č. 503/2006 Sb., neboť pamatuje na to, že povolení kácení dřevin může být součástí rozhodnutí o umístění stavby či společného povolení (příp. veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí), nikoli však stavebního povolení. (Naopak povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 56 odst. 6 ZOPK, může být podle novelizované vyhlášky č. 503/2006 Sb. součástí i stavebního povolení; to je v souladu s rozdílným zněním § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK.)

4) VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 110.

Ve které fázi je nutné vyřešit kolizi stavebního záměru s dřevinami

Závazné stanovisko ze své podstaty musí předcházet vydání rozhodnutí, které podmiňuje (pro jehož výrokovou část je jeho obsah závazný). Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK tak nelze umístit stavbu kolidující s dřevinami.

Dosavadní judikatura, která vyvodila, že „závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny“⁵⁾, „je nutné, aby bylo před vydáním povolení ke kácení dřevin najisto postaveno (podle rozhodnutí o umístění stavby), u kterých dřevin je dán důvod pro kácení spočívající v jejich kolizi s jednoznačně definovanou stavbou“⁶⁾, tak vzhledem ke změně správního rozhodnutí orgánu ochrany přírody na závazné stanovisko nutně přestává být relevantní, pokud jde o fázi, ve které orgán ochrany přírody svůj závazný právní názor na přípustnost kácení dřevin a potřebu náhradní výsadby vyjadřuje. Měla by ovšem být nadále vodítkem, pokud jde o to, že závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK se ve fázi územního řízení může týkat jen dřevin jednoznačně kolidujících se stavebním záměrem.

Některé názory zpochybňují, že k územnímu rozhodnutí o umístění stavby kolidující s dřevinami je vždy nutné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK. Opírají se přitom o nevhodné slovo „povolovaného“ v územním řízení (a dalších vyjmenovaných řízeních podle stavebního zákona) v § 8 odst. 6 ZOPK a tvrdí, že závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK je k územnímu rozhodnutí nutné jen tehdy, když nenásleduje stavební řízení (např. stavby distribuční soustavy v elektroenergetice a v plynárenství, srov. § 103 stavebního zákona). Takové názory nepovažují za správné. Za prvé, stavební zákon nezná žádný typ řízení „povolování v územním řízení“. Za druhé, bylo by nelogické, aby u některých staveb „se zrychlilo projednávání stavebních záměrů procházejících územním řízením“ (což je podle důvodové zprávy cíl nové právní úpravy) zavedením závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK, zatímco u jiných (většina, tj. kdy po územním řízení následuje stavební řízení) by orgán ochrany přírody nadále vedl samostatné řízení podle § 8 odst. 1 ZOPK. Nutnost konstitutivního rozhodnutí o povolení kácení dřevin nelze zpochybňovat a zákonodárce v § 8 odst. 6 ZOPK neuvedl, že by povolení kácení a uložení náhradní výsadby mohlo být obsaženo ve stavebním povolení (na rozdíl od nového § 56 odst. 6 ZOPK, jak bylo zmíněno výše). Již vůbec nelze přijmout názor, že by ke stavebnímu povolení stačilo opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK.

O povolení ke kácení dřevin musí být nadále rozhodnuto, samotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK k legálnímu kácení nestačí. Zákon o ochraně přírody a krajiny nadále vyžaduje ke kácení dřevin povolení (nejde-li o jiné režimy kácení podle § 8 odst. 2, 3 a 4). Povolení ke kácení může být vydáno buď roz-

5) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013-45.

hodnutím orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 ZOPK, nebo rozhodnutím stavebního úřadu, vydaným na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK v některém z taxativně vyjmenovaných řízení podle stavebního zákona. Stavební řízení není v § 8 odst. 6 ZOPK vyjmenováno mezi těmi, v nichž stavební úřad může na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody povolit kácení. Samotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ke kácení, i kdyby bylo vydáno, nepovoluje kácení, dokud se „nepřeklopí“ do rozhodnutí stavebního úřadu vydaného v některém z řízení podle stavebního zákona vyjmenovaných v § 8 odst. 6 ZOPK. Nepřijatelné jsou názory, že k legálnímu kácení či dobré víře v jeho zákonnost stačí samotné rozhodnutí stavebního úřadu (územní rozhodnutí, stavební povolení), pokud se v něm v souladu s § 8 odst. 6 ZOPK neřešilo povolení ke kácení. Kuriózní by byl názor, že stavební úřad může ve svém rozhodnutí povolit kácení dřevin, aniž by vycházel ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK.

Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK je k povolení kácení dřevin stavebním úřadem v územním rozhodnutí či rozhodnutí ve společném územním a stavebním řízení nezbytné, tudíž se neuplatní pravidlo o koncentraci řízení, srov. např. § 89 odst. 1 stavebního zákona, podle nějž platí, že „Závazná stanoviska, která mohou dotčené orgány uplatňovat podle § 4 odst. 4, a námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, při kterém musí být nejpozději uplatněny také připomínky veřejnosti; jinak se k nim nepřihlíží. Jestliže dojde k upuštění od ústního jednání, musí být závazná stanoviska dotčených orgánů podle § 4 odst. 4 a námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti uplatněny ve stanovené lhůtě; jinak se k nim nepřihlíží“.

Náležitosti žádosti o vydání závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK

Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, která v § 4 odst. 1 stanovuje náležitosti žádosti o povolení kácení dřevin (§ 8 odst. 1 zákona), novelizována zároveň se změnou zákona nebyla. Proto v období do novely vyhlášky bylo nutné vycházet z výkladu Ministerstva životního prostředí (čl. 8.2 Metodické instrukce), podle nějž „Žádost o závazné stanovisko OOP podle § 8 odst. 6 ZOPK musí splňovat náležitosti žádosti o povolení kácení dřevin vyplývající z § 4 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. Oprávněnost postupu dle § 8 odst. 6 a důvod ke kácení dřevin dokládá žadatel projektovou dokumentací záměru“.

Změna formy, kterou orgán ochrany přírody aprobejuje kácení pro účely stavebních záměrů projednávaných v územním řízení nebo společném územním a stavebním řízení (příp. i se zakomponovaným posouzením vlivů na životní prostředí), tj. změna ze samostatného rozhodování orgánu ochrany přírody na závazné stanovisko tohoto orgánu, s sebou nutně přinesla změnu fáze, ve které je třeba řešit otázku kácení dřevin (a náhradní výsadby). To v některých případech působilo problémy, pokud jde o požadavek vyhlášky č. 189/2013 Sb. podle § 4 odst. 1 písm. b) na „doložení vlastnického práva či nájemního nebo užívatelského vztahu žadatele k příslušným pozemkům, nelze-li je ověřit v katastru

nemovitostí, včetně souhlasu vlastníka pozemku s kácením, není-li žadatelem vlastník pozemku“. Žadatel o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 nemusí být schopen ve fázi územního řízení tato práva k cizím pozemkům doložit (získat).

Novela č. 86/2019 Sb. vyhlášky č. 189/2013 Sb. nabyla účinnosti 1. 4. 2019. Návěti § 4 odst. 1 bylo doplněno tak, že se vztahuje jak na žádost o povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 1 zákona), tak na *žádost o vydání závazného stanoviska ke kácení dřevin (§ 8 odst. 6 zákona)*, a v písm. b) byl vložen za stávající text (*doložení vlastnického práva či nájemního nebo užívatelského vztahu žadatele k příslušným pozemkům, nelze-li je ověřit v katastru nemovitostí, včetně písemného souhlasu vlastníka pozemku s kácením, není-li žadatelem vlastník pozemku*) text, který zní *to neplatí pro žádost o povolení kácení dřevin nebo o závazné stanovisko ke kácení dřevin v souvislosti se záměrem, pro který je zvláštním právním předpisem stanoven účel vyvlastnění.*

Obdobu lze spatřovat v § 184a odst. 3 novelizovaného stavebního zákona [podle § 184a platí, 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...*“ (odst. 1) a „*Souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.*“ (odst. 3)]. Rovněž tak v § 9 odst. 6 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (k žádosti o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF je nutné připojit vyjádření vlastníka zemědělské půdy, jejíž odnětí ze ZPF se navrhuje, není-li žadatelem vlastník pozemku nebo nejde-li o záměr, pro který je stanoven účel vyvlastnění zákonem).

Nároky na obsah a další náležitosti závazného stanoviska

S ohledem na dosavadní „právně rozvolněnou“ praxi vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů je jistě přínosem, že nový odst. 2 § 149 správního řádu výslovně stanoví, že „*Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.*“

Samotný § 8 odst. 6 ZOPK pak v poslední větě stanoví, že odstavce 1 až 5 (tj. odstavce § 8) a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně. Tato věta je klíčová z hlediska ochrany zájmů dřevin. Vyplývá z ní, že zejména požadavky § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny na vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a správním uvážení o existenci či neexistenci závažných důvodů pro povolení kácení se i při vydávání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK uplatní obdobně.

Stejně tak není důvod cokoli měnit na dosavadních výkladech Ministerstva životního prostředí obsažených v Metodické instrukci k aplikaci § 8 a 9 ZOPK k otázce náhradní výsadby, tj. že v současné době, kdy neexistuje zákonná úprava odvodů za dřeviny kácené s povolením z důvodu výstavby, je jedinou možností kompenzace ekologické újmy vznikající povoleným kácením dřevin z důvodu výstavby uložení náhradní výsadby. (Přestože orgány ochrany přírody zdaleka ne vždy ukládaly náhradní výsadbu ve svých rozhodnutích o povolování kácení z důvodů výstavby a je velmi pravděpodobné, že tím spíše tak nebudou vždy vyžadovat v závazných stanoviscích ke kácení podle § 8 odst. 6 ZOPK.)

Podmínky, platnost, „změna“ závazného stanoviska

Závazné stanovisko ke kácení podle § 8 odst. 6 ZOPK nepochybně může, resp. má obsahovat podmínky, jak pokud jde o souhlas s kácením, tak zejména stanovení náhradní výsadby a následné péče o dřeviny. S podmínkami závazného stanoviska výslovně počítá § 4 odst. 6 stavebního zákona. Z věcného hlediska půjde o obdobné podmínky, jaké pro výkon práva kácet a povinnost provést náhradní výsadbu orgán ochrany přírody běžně stanovuje v rozhodnutí podle § 8 odst. 1 ZOPK⁷⁾, tj. omezení doby kácení na dobu vegetačního klidu (jakkoli lze v odůvodněných případech připustit i kácení ve vegetační době), možnost provést kácení pouze v případě realizace stavby (získání práva stavět), rozsah a termín provedení náhradní výsadby, povinnost (konkretizované) následné péče o vysazené dřeviny.

Platnost závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK (na 1 rok, 2 roky od vydání apod.) naopak podle mého názoru omezit nelze.

Ministerstvo životního prostředí připouští omezení platnosti rozhodnutí o povolení kácení podle § 8 odst. 1 ZOPK (bod VII. c) Metodického doporučení k vyhlášce 189/2013 Sb., Věstník 1/2015). Z právního hlediska je ovšem krajně sporné, zda, když určitý zákon výslovně nestanoví, že platnost rozhodnutí je ze zákona omezena či může být rozhodnutím omezena, tak v rozhodnutí učinit lze (zákon o ochraně přírody a krajiny na takové situace pamatuje v § 84 odst. 1 písm. d), a to možností změny nebo zrušení rozhodnutí, nevyužívá-li oprávněný rozhodnutí bez zvláštního důvodu po dobu delší dvou let).

Ve vztahu k závaznému stanovisku ke kácení pro účely stavebního záměru by omezení jeho platnosti mohlo být vnímáno jako záměrné obcházení časového omezení přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona (§ 4 odst. 9 tohoto zákona). To, že závazné stanovisko po určité době pozbývá platnosti, pokud se „nepřeklopí“ do rozhodnutí, upravuje např. § 10 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

7) K možnosti stanovit v povolení podmínky bezprostředně související s povolovanou činností, i když na to příslušné ustanovení zákona výslovně nepamatuje, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018-29.

Pokud se závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK „překlopilo“ do územního rozhodnutí nebo společného povolení stavebního úřadu a toto rozhodnutí nabylo první moci, může se změna, v praxi zřejmě především uložené náhradní výsadby, díť jen cestou změny rozhodnutí stavebního úřadu v souladu se stavebním zákonem; orgán ochrany přírody k takové změně musí vydat nové závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK.

Zjistí-li se po vydání závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK, že nebude následovat vydání územního rozhodnutí či společného povolení ve společném územním a stavebním řízení, pak je třeba vést řízení podle § 8 odst. 1 ZOPK. Závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK nezakládá právo kácet (není povolením) a samozřejmě nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté.

Postupy před vydáním závazného stanoviska, komunikace s žadatelem, lhůty pro vydání závazného stanoviska

Závazné stanovisko je úkonem podle části čtvrté správního řádu. Proto je odpovědi na otázku, jak postupovat před jeho vydáním (když neprobíhá formální správní řízení), jaká práva a povinnosti má osoba dotčená vydáním závazného stanoviska, jaké jsou lhůty pro vydání závazného stanoviska, hledat především v § 154 správního řádu. Podle něj platí, že při vydávání úkonů podle části čtvrté správního řádu správní orgán postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první (tj. základních zásad činnosti správních orgánů), obdobně podle vyjmenovaných ustanovení části druhé a třetí (tj. podrobné úpravy správního řízení) a přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná. Úprava ve správním řádu se pochopitelně použije tehdy, pokud zvláštní zákon (zákon o ochraně přírody a krajiny, příp. stavební zákon) nestanoví v určité otázce jinak.

Např. pokud žádost o vydání závazného stanoviska ke kácení podle § 8 odst. 6 ZOPK nemá předepsané náležitosti, použije se obdobně § 37 správního řádu (výzva k odstranění nedostatků). Orgán ochrany přírody může po žadateli vyžadovat součinnost při např. místním šetření a zároveň musí respektovat jeho práva jako dotčené osoby vyplývající zejména ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 3 a 4 správního řádu), např. vyjádřit se k podkladům, pokud je orgán příslušný k vydání závazného stanoviska či jeho nadřízený orgán opatřuje, či účastnit se šetření na místě, je-li prováděno⁸⁾. Na lhůtu pro vydání závazného stanoviska se přiměřeně použije § 71 správního řádu upravující lhůty pro vydání rozhodnutí, případně se nabízí názor, že i na závazná stanoviska orgánů ochrany přírody lze aplikovat § 83 zákona o ochraně přírody a krajiny o speciálních, delších lhůtách pro rozhodování v řízeních ve věcech ochrany přírody. Vztahy mezi dotčeným orgánem a orgánem, který vede řízení, upravuje § 136 správního řádu.

8) Např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2011, č. j. 30 A 22/2010-33, kasační stížnost zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 53/2011-67.

Přezkum závazného stanoviska ke kácení a náhradní výsadbě

Bude-li odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu v územním řízení, případně jiném řízení podle stavebního zákona uvedeném v § 8 odst. 6 ZOPK, směřovat proti obsahu závazného stanoviska ke kácení a uložení náhradní výsadby, musí stavební úřad postupovat jako u jiných závazných stanovisek, tj. podle § 149 odst. 5 (před 1. 1. 2018 šlo § 149 odst. 4) správního řádu. Podle toho ustanovení si odvolací správní orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tzn., že se odvolací stavební úřad obrátí na nadřízený orgán ochrany přírody (např. na krajský úřad jako správní orgán nadřízený obecnímu úřadu, který jako orgán ochrany přírody závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK vydal).

Novela stavebního zákona upravila v § 4 odst. 9 až 11 zvláštní omezující podmínky pro zrušení a změnu závazných stanovisek dotčených orgánů vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona.

Především je vyloučen přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona v přezkumném řízení, tj. pro nezákonnost z moci úřední podle § 149 odst. 6 (dříve § 149 odst. 5) správního řádu. Možnost zrušení nebo změny závazného stanoviska je jen v odvolacím řízení (tj. odvolá-li se některý z účastníků např. územního řízení), a to jen pro nezákonnost; jak ovšem uvádí odborná literatura⁹⁾ a částečně respektuje judikatura¹⁰⁾, hranice mezi nezákonností a věcnou nesprávností je leckdy tenká.

Dále se zavádějí omezující lhůty. Závazné stanovisko dotčeného orgánu může jemu nadřízený orgán zrušit nebo změnit pouze do 1 roku od jeho vydání; vzhledem k časovému odstupu běžnému v praxi by tak řada závazných stanovisek dotčených orgánů vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona nebyla vůbec přezkoumatelná. Nezákonné závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze změnit nebo zrušit v přezkumném řízení do 1 roku od jeho vydání. Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu není důvodem obnovy řízení v případě, že rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem již nabylo právní moci.

Spornost speciální úpravy přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona je všeobecně známá a dokládá ji návrh skupiny senátorů na zrušení těchto ustanovení Ústavním soudem (projednáváno pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17).

Jak má postupovat nadřízený orgán dotčeného orgánu (krajský úřad jako orgán ochrany přírody), resp. odvolací orgán (stavební úřad), pokud odvolání proti územnímu

9) VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 802.

10) Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 2013-72.

rozhodnutí, jímž bylo povoleno kácení, důvodně rozporuje zákonnost, příp. též věcnou správnost závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK, přičemž již uplynula lhůta jednoho roku od jeho vydání? Pokud na žádost odvolacího stavebního úřadu o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ke kácení reaguje nadřízený orgán orgánu ochrany přírody tak, že se ztotožní s odvolatelovými námitkami proti závaznému stanovisku, avšak z důvodu uplynutí více než 1 roku od jeho vydání přezkum neprovede, může odvolací (stavební) orgán situaci nějak „zachránit“ a napadené územní rozhodnutí přesto potvrdit či odstranit vytýkané vady cestou změny rozhodnutí? Nebude v případě takového postupu odvolacího stavebního orgánu jeho rozhodnutí nutně nezákonné?

Důsledkům omezeného přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona se snaží čelit Stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj k přezkumu závazných stanovisek v režimu stavebního zákona, září 2019, podle nějž „*V rámci odvolacího řízení je nezbytné zabývat se všemi námitkami, tedy těmi, které směřují k otázce věcné správnosti ZS a těmi, které směřují k otázce nezákonnosti. Vypořádané musí být všechny, jinak by bylo rozhodnutí v odvolacím řízení zatížené procesní vadou. V rámci odvolacího řízení nemůže být přezkum ZS, předně jeho zákonnosti, limitován lhůtou 1 roku od vydání ZS (která plyne z odkazu § 4 odst. 9 SZ na použití lhůty podle § 96 SŘ, „s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu“). To by opět vedlo k nezákonnosti rozhodnutí v odvolacím řízení*“. Hodnocení tohoto právního názoru však přesahuje zaměření článku na problematiku povolování kácení dřevin pro účely stavebních záměrů.

Kontrola dodržování podmínek závazného stanoviska, vymáhání, přestupky

Pro praxi významné jsou i otázky kontroly plnění podmínek závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK, např. podmínky odkládající vznik práva kácet na nabytí právní moci stavebního povolení, resp. jiný způsob získání práva stavět, „nejdříve x dnů před započatím stavebních prací...“ apod., a zejména pak provedení náhradní výsadby a zajištění následné péče o dřeviny v souladu s § 9 odst. 1 zákona. S tím se pojí otázka vymáhání a postihu přestupků spočívajících v kácení mimo podmínky povolení (tj. bez povolení) a neprovedení náhradní výsadby.

Podle § 4 odst. 6 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 platí, že „*Stavoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování; stavební úřad poskytne součinnost potřebnou ke kontrole těchto podmínek.*“. Kontrolovat plnění podmínek závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK je tedy povinen orgán ochrany přírody, který je vydal.

Podle výkladu Ministerstva životního prostředí (čl. 8.6 Metodické instrukce) platí, že „*Při zjištění nedodržování podmínek jím vydaného závazného stanoviska podá OOP podnět orgánu ochrany přírody příslušnému k projednání přestupků podle ZOPK, které takovým jednáním mohly být spáchány (zejména přestupek kácení dřeviny bez povolení podle § 87 odst. 2 písm. e), § 87 odst. 3 písm. d), resp. § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK, nebo*

přestupek nesplnění povinnosti náhradní výsadby podle § 87 odst. 1 písm. g) ZOPK, resp. § 88 odst. 1 písm. h) ZOPK), pokud sám není orgánem příslušným k jejich projednání“.

S tímto výkladem souhlasím, a to s ohledem na okruh vztahů, které upravuje stavební zákon a které upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny, a tedy i na to, k jakému účelu jsou svěřeny pravomoci stavebnímu úřadu a k jakému orgánu ochrany přírody (srov. základní zásada činnosti správních orgánů § 2 odst. 2 správního řádu). Nevylučuji ovšem, že vedle přestupků podle zákona o ochraně přírody a krajiny by nerespektováním závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK („překlopeného“ do rozhodnutí stavebního úřadu) mohl být v konkrétním případě v souběhu spáchán přestupek podle stavebního zákona.

Nesporné je, že stavební úřad by měl vymáhat náhradní výsadbu, kterou ve svém rozhodnutí na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK uložil, pokud nebude splněna v určené lhůtě. Exekučním správním orgánem příslušným k exekuci na nepeněžitá plnění je podle správního řádu [§ 107 odst. 1 ve spojení s § 105 odst. 1 písm. a)] orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni. Je ovšem pravda, že i samy orgány ochrany přírody selhávají v plnění povinnosti exekučně vymáhat náhradní výsadbu uloženou ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin.

Kontrola, vymáhání a postih přestupků ve vztahu k povolování kácení a ukládání náhradní výsadby stavebními úřady na základě závazných stanovisek orgánů ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK nesporně vyžaduje úzkou součinnost orgánů ochrany přírody a stavebních úřadů.

Práva ekologických spolků při vydávání závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK

Ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstalo novelou č. 225/2017 Sb. nedotčeno, tj. nic se nemění na právu ekologického spolku požadovat u všech příslušných orgánů státní správy (tj. nejen orgánu ochrany přírody, ale i u stavebního úřadu apod.), aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Ekologický spolek má na základě § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny právo žádat o informování a) o zamýšlených zásazích, při nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, tj. že orgán ochrany přírody bude vydávat závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK¹¹⁾, b) o zahajovaných územních řízeních, neboť když stavební záměr vyžaduje kácení dřevin, nepochybně již proto v něm mohou být (jsou) dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.

11) Srov. stanovisko legislativního odboru MŽP č. j. 67069/ENV/07, 3720/410/07 ze dne 8. října 2007 k otázce práv spolků požádat o informování, že orgán ochrany přírody bude vydávat k záměru závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.

Správní řízení se sice před vydáním závazného stanoviska podle § 149 správního řádu nevede a vzhledem ke změně § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny novelou č. 225/2017 Sb. již spolky nemohou být účastníky řízení před stavebním úřadem, nicméně sama informace o tom, že orgán ochrany přírody bude k určitému záměru vydávat závazné stanovisko např. ke kácení dřevin, resp. informace o zahájení řízení před stavebním úřadem, má pro spolek nepochybně význam.

Závěr

Bohatá judikatura k povolování kácení, ať již pro účely výstavby nebo z jiných důvodů, klade poměrně vysoké nároky na naplnění požadavků 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. na vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a provedení správního uvážení o existenci, nebo neexistenci závažných důvodů pro povolení kácení. Při povolování kácení stavebním úřadem na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 se tyto požadavky uplatňují obdobně. Rovněž ustanovení o uložení přiměřené náhradní výsadby podle § 9 se použije obdobně. Má-li rozhodnutí stavebního úřadu, kterým je rovněž povolováno kácení a ukládána náhradní výsadba, obstát při soudním přezkumu, musí nárokům plynoucím z judikatury vyhovět.

Listopad 1989 – co dál ve veřejné správě a v povolování staveb

Zdeňka Vobrátilová

V posledních měsících minulých dvou let jsme si připomněli výročí událostí, které ovlivnily vznik a vývoj České republiky. V roce 2018 jsme 28. října a ve dnech následujících oslavili sté výročí vzniku samostatného československého státu. Na listopad roku 2019 připadlo výročí jiné události, označované sametová revoluce, jejíž počátek je spojen se dnem 17. listopadu 1989. Před 30 lety 8. a 9. června 1990 se konaly svobodné parlamentní volby, ve kterých soutěžily různé politické strany a rady. Volili se poslanci do Federálního shromáždění, České národní rady a Slovenské národní rady. Účast voličů – dobrovolná – byla přes 95 procent. Život je, nebo se zdá být, stále rychlejší, události se kupí jedna na druhou a nezbyvá čas probírat se tím, co se již stalo minulostí a co se vzhledem k dnešku nezdá být důležité. Přesto bych chtěla pár skutečností, které se udály zejména na počátku devadesátých let, připomenout.

Není mým záměrem hodnotit poměry před listopadem 1989, ale aby bylo patrné, k jakým změnám ve státě i ve společnosti poté došlo, je třeba zmínit alespoň některé skutečnosti ilustrující stav, který obratu předcházela.

V roce 1989 připadl 17. listopad na pátek. Stát, ve kterém jsme žili, nesl název Československá socialistická republika. Od 1. 1. 1969, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 143/1969 Sb., o československé federaci, byla naše republika federativním státem dvou rovnoprávných národů, Čechů a Slováků.

Politický a ekonomický systém státu nejmýstižněji charakterizoval ve svém Prohlášení a několika dalších člancích ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (dále „Ústava“), který nabyl účinnosti dnem 11. 7. 1960. Pracující lid Československé socialistické republiky v něm slavnostně prohlásil, že společenské zřízení, za které bojovaly generace dělníků a ostatních pracujících, a které měly od vítězství Velké říjnové socialistické revoluce před sebou jako vzor, se pod vedením Komunistické strany Československa stalo skutečností také u nás. Prostě a zkrátka, socialismus v naší vlasti zvítězil.

Předpokládalo se, že osvobozená lidská práce se stane nejen první životní potřebou, ale i věcí cti každého občana. V důsledku toho dosáhneme takového rozmachu výrobních sil a rozmnožíme bohatství společnosti tak, abychom vyhověli jak všem rostoucím potřebám společnosti, tak všestrannému rozvoji každého jejího člena. A pak, pak to přijde! Přejdeme k uskutečňování nejvyšší zásady rozdělování – zásady komunismu: „Každý podle svých schopností, každému podle jeho potřeb!“. Zitřky byly zářné, jenže to nějak nedopadlo.

Ústava zcela nekompromisně stanovila, kdo je držitelem státní moci, který o ni či o podíl na ní nemusí soutěžit s jinými politickými subjekty ve volbách, když stanovila v článcích Ústavy: „Čl. 4 *Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence.*“

„Čl. 6 *Národní fronta Čechů a Slováků, v níž jsou sdruženy společenské organizace, je politickým výrazem svazku pracujících měst a venkova, vedeného Komunistickou stranou Československa.*“

„Čl. 16 (1) *Veškerá kulturní politika v Československu, rozvoj vzdělání, výchova a vyučování jsou vedeny v duchu vědeckého světového názoru marxismu-leninismu, a v těsném spojení se životem a prací lidu.*“

V Národní frontě¹⁾ se pod vedením KSČ povinně sdružovaly zbývající politické strany (v České republice to byly Československá strana lidová a Československá strana socialistická) a další organizace, například Česká odborová rada, Socialistický svaz mládeže, Svaz českých filatelistů, Český svaz včelařů, Český svaz chovatelů drobného zvířectva. Zkrátka strana se vždy zajímala o obyčejného člověka a měla starost i o to, jak mu dupou králíci nebo jak velké mu narostly švestky.

Kandidáti pro volby do jednotlivých zastupitelských sborů²⁾ byli, jak volební zákony výslovně stanovily, kandidáty Národní fronty; navrhovaly je subjekty v ní sdružené, výběr kandidátů provedl příslušný orgán Národní fronty vedené Komunistickou stranou Československa (čl. 6 Ústavy).

Nepřekvapí asi, že ustanovení čl. 4, 6 a 16 Ústavy vzala po 17. listopadu 1989 z své jako první. Postaral se o to ústavní zákon č. 135/1989 Sb., přijatý Federálním shromážděním dne 29. 11. 1989 a účinný od 30. 11. 1989. Článek 4 zajišťující vedoucí úlohu KSČ byl z Ústavy vypuštěn. Národní fronta zůstala ještě zachována jako politický výraz svazku národů a národností, sociálních vrstev a zájmových skupin. Politické strany, společenské a zájmové organizace se v ní mohly, teď už dobrovolně, sdružovat. V čl. 16 byl duch vědeckého světového názoru marxismu-leninismu nahrazen duchem vědeckého poznání a těsné spojení se životem pracujícího lidu souladem se zásadami vlastenectví, humanity a demokracie.

Ekonomickou základnu státu upravovala Ústava v několika dalších ustanoveních, zejména v čl. 7 až 12. Stanovila, že ekonomickým základem státu je socialistická hospodářská soustava, v níž jsou výrobní prostředky zspolečněštny a veškeré národní hospodářství je plánovitě řízeno.

1) Federalizace státu se projevila i v organizaci této instituce, měli jsme Národní frontu Československé socialistické republiky, NF České socialistické republiky a NF Slovenské socialistické republiky, všechny pod vedením KSČ, na Slovensku také pod vedením Komunistické strany Slovenska; Česká republika se tehdy na svoji vlastní komunistickou stranu ani nezmohla.

2) Národní výbory, Česká národní rada, Slovenská národní rada, Federální shromáždění tvořené Sněmovnou lidu a Sněmovnou národů.

Ústava zmiňovala následující druhy vlastnictví: socialistické společenské vlastnictví, které mělo dvě základní formy, a to státní vlastnictví, které bylo majetkem všeho lidu (národní majetek) a družstevní vlastnictví (majetek lidových družstev). Národním majetkem byly zejména nerostné bohatství a základní zdroje energie, základní lesní fond, vodní toky a přírodní léčivé zdroje, prostředky průmyslové výroby, hromadné dopravy a spojů, peněžní a pojišťovací ústavy, rozhlas, televize a film, dále též nejdůležitější společenská zařízení, jako zařízení zdravotnická, školy a vědecké ústavy. Půda sdružená ke společnému družstevnímu hospodaření byla ve společenském užívání jednotných zemědělských družstev.

Kromě socialistického vlastnictví upravoval čl. 10 Ústavy osobní vlastnictví občanů k předmětům osobní a domácí potřeby, k rodinným domkům, jakož i k úsporám. Dědění osobního majetku bylo zaručeno. Ústava v čl. 9 připouštěla drobné soukromé hospodářství založené na osobní práci, samozřejmě v mezích socialistické hospodářské soustavy a s vyloučením vykořisťování cizí pracovní síly.

Národní hospodářství bylo plánované a řídilo se státním plánem rozvoje národního hospodářství (čl. 12). Známé pětiletky – plány rozvoje národního hospodářství a kultury se vyhlášovaly zákonem a v daném období byly závazným základem plánování jednotlivých státních orgánů a hospodářských organizací.

Článek 12 Ústavy se samozřejmě musel promítnout i do textu zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále „starý stavební zákon“ přijímaného v roce 1976, který v § 1 odst. 1 stanovil, že územní plánování je soustavnou činností, která komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace atd. v souladu se základními cíli a úkoly národohospodářských plánů. Provázanost územního plánování s národohospodářskými plány byla zmiňována i v dalších ustanoveních stavebního zákona. Je ale třeba připomenout, že tento stavební zákon snad jako první výslovně zdůraznil také ochranu životního prostředí a dal tím jasně najevo, že územní plánování nemá sloužit pouze k zajišťování ekonomických záměrů plánovaného hospodářství. Jako jeden z cílů a úkolů územního plánování si v § 1 odst. 2 vytýčil také vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.

Je pochopitelné, že ustanovení Ústavy upravující ekonomické základy socialistického státu byla po listopadu 1989 rovněž brzy zrušena. Stalo se tak ústavním zákonem č. 100/1990 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 3. 1990. Mimo jiné bylo zrušeno Prohlášení, stát byl zavázán poskytnout všem vlastníkům rovnocennou ochranu a místo zabezpečování národohospodářských plánů dostal za úkol vytvářet podmínky a stanovit pravidla pro ochranu podnikání a hospodářské soutěže. Zákonem č. 262/1992 Sb., kterým byl starý stavební zákon novelizován, byl § 1 odst. 1 změněn tak, že územnímu plánování bylo dáno do vínku soustavné a komplexní řešení funkčního využití území, stanovení zásad jeho organizace a věcná a časová koordinace výstavby a jiných činností ovlivňujících rozvoj území; zákon nabyl účinnosti dne 1. 7. 1992.

Po listopadu 1989 se územní plánování a nejen ono osvobodilo od diktátu národohospodářských plánů a politiky řízené směrnicemi přijatými na sjezdech Komunistické strany Československa. Pro veřejnou správu však nebylo jednoduché v nových svobodných poměrech obstát. Nebyl totiž k dispozici žádný trenážér, na kterém by bylo možné si nanečisto nacvičit, jak správně rozhodovat mezi různými zájmy v probíhající privatizaci, restitucích, pod kontrolou médií prezentujících se jako „hlídací psi demokracie“ s občanskými sdruženími³⁾ „v zádech“. To všechno za pochodu a v čase, kdy došlo zároveň k radikálním změnám v organizaci veřejné správy v území – zrušení soustavy národních výborů a vzniku obecní samosprávy, ale také profesní samosprávy. Občanská sdružení se za splnění podmínek daných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny⁴⁾ nebo podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, mohla stát účastníky řízení vedených podle stavebního zákona. Tato sdružení uměla efektivně využívat zejména nového nástroje kontroly činnosti veřejné správy, kterým se stalo správní soudnictví.⁵⁾

Dalším, ale později přijatým zákonem, jehož využití v praxi bylo provázeno mnoha peripetemiemi, byl zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky⁶⁾ v čl. 17 zaručuje právo na informace jako jedno z politických práv a v odstavci 3 ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti s tím, že podmínky a provedení stanoví zákon.⁷⁾ Návrh zákona nepředložila Poslanecké sněmovně vláda, ale Senát. Aplikace zákona vyžadovala nalezení rovnováhy mezi plněním povinnosti poskytnout žádané informace a povinností chránit utajované skutečnosti (informace), dodržovat ochranu osobnosti a soukromí, ochranu obchodního tajemství, neporušit autorská práva projektantů, kteří zpracovali dokumentace, jejíž kopie byla vyžadována. Vyjít z toho se ctí, přitom bez zkušeností, bez metodiky opírající se o poznatky z praxe a o ustálenou judikaturu nebylo snadné.

-
- 3) Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů; zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (nový).
 - 4) Účastenství v řízeních podle stavebního zákona se opíralo o znění § 70; novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. bylo účastenství těchto spolků omezeno pouze na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Novela byla napadena ústavní stížností, o které zatím Ústavní soud nerozhodl.
 - 5) Listina základních práv a svobod čl. 36 odst. 2 jako základ a zákon č. 519/1990 Sb., kterým byl novelizován občanský soudní řád vložení části páté upravující správní soudnictví. Nálezem Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. byla část pátá občanského soudního řádu zrušena ke dni 31. 12. 2002. Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, byl zřízen Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně.
 - 6) Čl. 112 odst. 1 Ústavy České republiky; usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
 - 7) Již v roce 1998 byl přijat zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který nahradil stručnou úpravu této věci v § 14 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a v § 72 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Praxi stavebních úřadů i ústředních orgánů státní správy ve věcech zabývajících se rozhodováním podle stavebního zákona začalo ovlivňovat také správní soudnictví, resp. rozsudky správních soudů. Soudní kontrola správních aktů orgánů veřejné správy získala oporu v Listině,⁸⁾ konkrétně v čl. 36 odst. 2, podle kterého „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno.*“ [Ještě v počátku devadesátých let jsme se mohli setkat s protestem prokurátora podle § 15 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.⁹⁾]

Správa bývá také vymezována jako všechno, co není soudnictví a zákonodárství, takže záběr správního soudnictví je opravdu široký. Přidáme-li ještě zdárně se množící předpisy veřejného práva a jejich časté novely, není sjednocování judikatury z jednotlivých odvětví veřejné správy snadné a určitá „turbulentnost“ v rozhodování správních soudů neusnadňuje ani rozhodování na úseku územního plánování a stavebního řádu. Přiznám se, že s některými rozsudky polemizují v duchu dosud. Přehled rozsudků z oblasti územního plánování a stavebního řádu, některé i s komentářem, lze najít v Almanachu Stavební právo z r. 1917,¹⁰⁾ který sestavil kolektiv členů Společnosti pro stavební právo ze Sekce územního rozhodování a stavebního řádu.

Avšak nebylo to pouze správní soudnictví, postupně začal působit na tvorbu i aplikaci předpisů stavebního práva Ústavní soud. Například nálezh publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 96/2000 Sb., v němž Ústavní soud zrušil ustanovení § 139 písm. c) starého stavebního zákona, ve znění zákona č. 83/1998 Sb. Sousedními pozemky a stavbami na nich se podle něj rozuměly pozemky mající společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích. Ústavní soud citované ustanovení zrušil, neboť dospěl k závěru, že takto úzce nelze sousedství vymezit, protože negativní účinky staveb, jejich užívání apod. se mohou projevit i na jiných pozemcích. Nález byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 21. 4. 2000; zrušené ustanovení se stalo součástí starého stavebního zákona dne 1. 7. 1998, takže si v právním řádu nepobýlo ani dva roky. Řešení pochybností o účastenství sousedů v řízeních podle stavebního zákona se opět řešilo podle § 14 správního řádu;¹¹⁾ dnes plní tuto úlohu ustanovení § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

8) Listina byla již součástí právního řádu České a Slovenské federativní republiky, což se stalo ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod.

9) Byl zrušen k 1. 1. 1994 zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, které pravomoc podávat protesty proti správním rozhodnutím nemá.

10) KOLEKTIV AUTORŮ. *Almanach stavební právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 102 s. ISBN 978-80-7380-672-9.

11) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), zrušen dnem 1. 1. 2006.

Nešlo však pouze o správní soudnictví a náš Ústavní soud, neboť Československo a později Česká republika se zavázala mezinárodními smlouvami plnit další závazky dopadající na tvorbu i aplikaci předpisů stavebního práva (nejen). Například rozsudky Evropského soudu pro lidská práva, které jsou pro Českou republiku jako smluvní stranu Evropské úmluvy o lidských právech závazné. Závazky plynoucí z našeho členství v Evropské unii není třeba zmiňovat.

Samozřejmě nelze opomenout ani Veřejného ochránce práv,¹²⁾ pro kterého se vžilo označení ombudsman. Institut vznikl ve Švédsku již v 19. století, u nás před 20 lety. Ačkoli ombudsman nemá pravomoc nařizovat, rušit, zakazovat či trestat, za dobu své existence si získal autoritu a nepřehlédnutelné místo mezi institucemi, které ovlivňují činnost veřejné správy.

Hned z počátku devadesátých let se začala hlásit o slovo také zájmová, profesní samospráva. Zákonem č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, kterým byla zřízena Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě jako samosprávné stavovské organizace se sídlem v Praze a s působností pro Českou republiku. Komory jsou právními osobami, do jejichž působnosti náleží například spolupůsobení při ochraně veřejných zájmů v oblasti výstavby, architektury a územního plánování, udělování, odnímání a pozastavování autorizace k výkonu vybraných činností ve výstavbě,¹³⁾ spolupráce s orgány státní správy a místní samosprávy, nebo posuzování návrhů obecně závazných právních předpisů dotýkajících se výkonu odborných činností.

Předlistopadové ústavní uspořádání ekonomických a vlastnických vztahů ve státě nedopadalo pouze na právní předpisy veřejného práva, musel je samozřejmě reflektovat také zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále „starý občanský zákoník“). Ústava, základní zákon státu, soukromé vlastnictví vůbec nezmiňovala, a již z toho je patrné, že nepožívalo stejné ochrany jako socialistické a osobní vlastnictví. Přitom především pozemky a různé stavby byly v soukromém vlastnictví. Soukromé vlastnictví upravoval starý občanský zákoník v části osmé obsahující závěrečná ustanovení. V § 490 uznal, že občanskoprávní vztahy vznikají i z individuálního vlastnictví k věcem, jež nejsou předmětem osobního vlastnictví (soukromé vlastnictví) a stanovil, že také toto vlastnictví je chráněno proti neoprávněným zásahům.

V osobním vlastnictví byly podle čl. 10 Ústavy například rodinné domky. Podle § 128 odst. 1 a 2 starého občanského zákoníku byl rodinný domek obytný dům, u něhož aspoň dvě třetiny podlahové plochy všech místností připadaly na byty. Rodinný domek mohl mít nanejvýše pět obytných místností, nepočítajíc v to kuchyně. Větší počet obytných místností

12) Podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, působí ombudsman k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

13) § 158 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

mohl mít, jestliže úhrn jejich podlahové plochy nepřesahoval 120 m²; z obytných kuchyní se do tohoto úhrnu započítávaly pouze plochy, o které výměra kuchyně přesahovala 12 m². Za těchto podmínek se považovala za rodinný domek i obytná část zemědělské usedlosti.

Za obytnou se považovala přímo osvětlená a přímo větratelná místnost o podlahové ploše alespoň 8 m², kterou bylo možné přímo nebo dostatečně nepřímou vytápět a která byla vzhledem ke svému stavebně-technickému uspořádání a vybavení určena k celoročnímu bydlení. Za obytnou místnost se považovala i kuchyně o podlahové ploše přes 12 m² (§ 63 odst. 1 a 2 zákona o hospodaření s byty).

Za splnění určitých podmínek, a to pokud vlastník rodinného domku v určené lhůtě prohlásil, že bude byt užívat on sám, jeho ženaté nebo vdané dítě nebo rodiče, byl uvolněn byt v rodinném domku vyňat z přidělovacího práva, které měl podle zákona o hospodaření s byty národní výbor. Obytné domy, které nebyly rodinnými domky, neměly ani tyto výhody. Ovšem podle § 129 starého občanského zákoníku, mohl být v osobním vlastnictví pouze jeden rodinný domek, takže pokud vlastník rodinného domku náhodou zdědil další rodinný domek, nemusel to být důvod k radosti. Zákon o hospodaření s byty definoval také zdravotně závadný byt a zdravotně nevhodný byt. Zmíněné pojmy opustily bez náhrady náš právní řád dnem 1. 1. 1992 v souvislosti se zrušením zákona o hospodaření s byty zákonem č. 509/1991 Sb., kterým se mění, upravuje a doplňuje občanský zákoník.

Vzhledem k definici rodinného domku mohl každý metr čtvereční podlahové plochy, každá jednotlivá místnost v obytném domě hrát velmi podstatnou roli. Například řada obytných domů v obcích kolem Berounky jako Černošice, Všenory, Dobřichovice byla postavena ještě z počátku 20. století i dříve a sloužila k letnímu obývání a tomu odpovídalo jejich stavebně-technické provedení. Navenek vypadaly tyto letní vily sice honosně, ale parametry některých místností neodpovídaly zákonem stanoveným kritériím pro obytnou místnost. Za dostatečnou z hlediska tepelně technických vlastností se třeba považovala cihlová zeď o tloušťce 45 cm, což místnosti v podkroví, zimní zahrady, ateliéry často nespĺňovaly a přesto byly počítány mezi obytné. Nešlo proto o rodinný domek v osobním vlastnictví a s byty mohl hospodařit národní výbor. Je pochopitelné, že se vlastníci těchto staveb snažili, aby se dostaly do kategorie rodinných domků; k tomu vedla cesta snížením počtu místností považovaných za místnosti obytné nebo, pokud šlo o obytnou část zemědělské usedlosti, změna užívání na rekreační chalupu. Rekreační chalupy byly podle § 50 vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, považovány za stavby pro rekreaci, které patřily mezi věci v osobním vlastnictví (§ 127 starého občanského zákoníku). V pochybnostech, zda určitá místnost má povahu místnosti obytné, rozhodovaly stavební úřady.

Pozemky, jak už víme, nemohly být v osobním vlastnictví vůbec. Speciální úpravu nakládání se stavebními pozemky v soukromém vlastnictví představoval § 490 odst. 2 starého občanského zákoníku. Nezastavěné stavební pozemky směli občané převádět jen na stát nebo socialistickou organizaci k tomu zvláštním předpisem oprávněnou. Pokud tyto pozemky vzhledem ke svému určení a výměře mohly být předmětem práva osobního užívání, mohli je občané darovat příbuzným v řadě přímé a sourozencům.

Vlastník nemohl volně nakládat ani s budovou v soukromém vlastnictví nebo se zemědělským (lesním) pozemkem. K smlouvě o převodu budovy a ke smlouvě o převodu nebo nájmu těchto pozemků potřeboval souhlasu okresního národního výboru.

Převody nezastavěných stavebních pozemků mezi občany byly touto právní úpravou omezeny, ne-li znemožněny. Získání stavebních pozemků pro stavby v osobním vlastnictví (rodinné domky, rekreační chaty, garáže, popřípadě pro zřízení zahrádky) řešil starý občanský zákoník institutem práva osobního užívání pozemku. Právo osobního užívání pozemku bylo možné zřídit i k pozemkům, na kterých byly tyto stavby již vystavěny nebo zahrádky zřízeny. Toto právo nebylo časově omezené a přecházelo i na dědice. Právo osobního užívání pozemku se zřizovalo za úplaty,¹⁴⁾ pokud zvláštní předpis nestanovil jinak.

Aby mohl občan získat právo osobního užívání musel nejprve od okresního národního výboru dostat rozhodnutí o přidělení pozemku do osobního užívání a na základě takového pravomocného rozhodnutí mu vzniklo právo, aby s ním národní výbor, popřípadě socialistická organizace hospodařící či vlastníci příslušný pozemek, uzavřel dohodu o osobním užívání pozemku. Právo osobního užívání vzniklo registrací¹⁵⁾ dohody u státního notářství. Právo osobního užívání mohlo být podle § 199 starého občanského zákoníku zřízeno pouze k pozemkům v socialistickém vlastnictví, které podle územních plánů nebo územních rozhodnutí byly určeny k výstavbě rodinných domků, rekreačních chat, garáží nebo ke zřízení zahrádky.¹⁶⁾ Na těchto zahrádkách, které vytvářely zahrádkové osady, pak mohly být povolovány zahrádkářské chaty.¹⁷⁾ Půda určená k jiným účelům, zejména zemědělská, nesměla být ke zřízení práva osobního užívání pozemku použita. Ke stejnému účelu mohl být v osobním užívání občana jen jeden pozemek.

Starý občanský zákoník v § 200 upravoval také výměru pozemků, které mohly být přenechány do osobního užívání. Výměra měla být určena podle územního plánu nebo podle územního rozhodnutí, pro rodinný domek nesměla být větší než 800 m², pozemek pro

14) Posledním „oceňovacím předpisem“ před listopadem 1989 byla vyhláška ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků.

15) Řízení o registraci smluv bylo upraveno v zákoně č. 95/1963 Sb., o státním notářství a řízení před státním notářstvím (notářský řád), byl zrušen zákonem č. 264/1992 Sb. Účinky registrace smluv byly „nahrazeny“ vkladem do katastru nemovitostí podle zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem; zrušen nyní platným a účinným zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

16) § 51 vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném do 30. 6. 1992.

17) Zahrádkářská chata nebyla určena především pro rekreaci, ale měla sloužit pro obhospodařování zahrádky a tomu odpovídaly vyhláškou vymezené parametry v § 58 vyhlášky č. 83/1976 Sb.; zahrádkářská chata nesměla mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a podsklepených teras větší než 16 m², směla se podsklepit a mít jedno nadzemní podlaží, nesměla mít podkroví. Na pozemcích zahrádkových osad se nesměly zřizovat jiné drobné stavby a garáže. Vyhláškou č. 376/1992 Sb. bylo povolena zastavěná plocha rozšířena na 25 m² a bylo povoleno podkroví.

rekreační chatu nesměl být větší než 400 m², stejně tak pozemek pro zřízení zahrádky. Pozemek přenechaný k výstavbě garáže nesměl přesahovat výměru k tomu účelu nezbytně potřebnou. Výjimečně bylo možné překročit nejvyšší přípustnou výměru, pokud by jinak vznikl pozemek nevhodného tvaru nebo by došlo k nehospodárnému zastavění pozemku.

K tomu je třeba doplnit ještě vyhlášku č. 17/1982 Sb., o technických požadavcích na výstavbu skupinových rodinných domků. Vyhláška upravila technické požadavky na výstavbu skupinových rodinných domků do osobního vlastnictví, u kterých se uplatňovala zvýhodněná finanční a úvěrová pomoc individuální bytové výstavbě. Skupinové rodinné domky se dělily na řadové, terasové a atriové. Například u řadových domků vytvářely skupinu nejméně čtyřřadové domky a nejvyšší výměra pozemku určeného pro řadový skupinový domek s jedním bytem činila 300 m², u domku se dvěma byty 400 m²; zároveň se stanovily možné odchylky od uvedených pravidel. Vyhláška nabyla účinnosti 1. 3. 1982 a byla zrušena až ke dni 1. 7. 1998, kdy nabyla účinnosti vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu.

Do právních poměrů týkajících se vlastnických vztahů k pozemkům razantně zasáhl zákon č. 509/1991 Sb., který jednak významně novelizoval starý občanský zákoník (mimo jiné vypadla ustanovení omezuující nakládání s pozemky v soukromém vlastnictví), jednak zrušil zákon o hospodaření s byty. V § 872 odst. 1 ve znění po novele starý občanský zákoník stanovil, že právo osobního užívání k pozemku, vzniklé podle dosavadních předpisů, které trvá ke dni účinnosti tohoto zákona (1. 1. 1992), se mění na vlastnictví fyzické osoby.

Legislativními změnami provedenými v počátku devadesátých let došlo k zániku dalších „jiných práv k pozemku“, založených zvláštními právními předpisy¹⁸⁾, která opravňovala určité osoby realizovat stavby na cizích pozemcích. V tom smyslu bylo zákonem č. 262/1992 Sb. upraveno ustanovení § 139 stavebního zákona.

Stavební úřady se musely v těchto změnách také rychle orientovat, neboť stavebník byl povinen prokázat, že má k pozemku (stavbě), na němž hodlá svůj záměr uskutečnit, právo, které jej k tomu opravňuje. Kromě toho z právních vztahů k pozemkům a stavbám vycházel stavební úřad také při určování okruhu účastníků řízení (sousedů).

Zpočátku devadesátých let zůstaly nedotčeny právní předpisy, které umožňovaly realizovat a užívat některé stavby technické infrastruktury na cizích pozemcích a stavbách, aniž by k tomu byla nutná dohoda s jejich vlastníkem nebo vyvlastnění.¹⁹⁾ Práva energetických podniků vázla na cizích pozemcích jako věcná břemena. Změnu přinesl zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětv-

18) Např. právo užívání zemědělské organizace k zajištění výroby podle zákona č. 123/1975 Sb., o užívání půdy a jiného zemědělského majetku k zajištění výroby.

19) Např. § 22 zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrizační zákon); § 22 zákona č. 67/1960 Sb., o výrobě rozvodu a využití topných plynů (plynárenský zákon); § 20 zákona 89/1987 Sb., o výrobě rozvodu a spotřebě tepla.

vích a o Státní energetické inspekci, účinný od 1. 1. 1995. Sluší se připomenout, že podle § 54 odst. 3 tohoto zákona, oprávnění k cizím nemovitostem a omezení jejich užívání, která vznikla před jeho účinností, zůstala nedotčena. Na tom nic nezměnil ani nyní platný zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), který v § 98 odst. 4 zajistil další trvání takových práv k cizím nemovitostem; účinnosti nabyl dne 1. 1. 2001.

Zajímavou situaci, jistě nechtěně, vytvořila zmíněná novela občanského zákoníku (zákon č. 509/1991 Sb.) tím, že vypustila definici rodinného domku a zrušila i zákon o hospodaření s byty, a to od 1. 1. 1992, kdy nabyla účinnosti. Pojmy jako rodinný domek, obytná místnost, byt tak nebyly definovány, přitom s nimi předpisy stavebního práva pracovaly. Například v § 44 a 45 vyhlášky č. 83/1976 Sb. byly stanoveny vzájemné odstupy staveb rodinných domků nebo možnost umístit na stavebních pozemcích rodinných domků další stavby. Do vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, byly definice zmíněných pojmů doplněny její novelou, vyhláškou č. 376/1992 Sb., která však nabyla účinnosti až 17. 7. 1992.

Víc než půl roku jsme žili bez definic, ale nevzpomínám si, že by to činilo v praxi větší problémy – možná proto, že to řada účastníků výstavby ani nestačila zaznamenat.

Svoji roli v takových případech sehrávalo i šikovné ustanovení § 138 vyhlášky č. 83/1976 Sb., podle kterého územně technické, urbanistické, účelové a stavebně-technické podmínky nestanovené touto vyhláškou, popřípadě jinými předpisy, stanovil stavební úřad v územním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Jen pro příklad: žádný právní předpis nedefinoval, co to je dvojdomek nebo dvojdřevě, a přesto se takové stavby s použitím základních pravidel a zdravého rozumu povolovaly a stavěly. Stavební úřady si s tím uměly poradit.

Při přípravě následující vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, byla zase obava z toho, zda stavební úřady zvládnou povolování staveb pro individuální (dnes rodinnou) rekreaci, když už v ní nebudou vymezena kritéria pro povolování rekreačních chat. Rušená vyhláška č. 83/1976 Sb. totiž v § 47 a násl. dosti podrobně upravovala požadavky na povolování staveb pro rekreaci. Vymezila jednotlivé druhy těchto staveb, stanovila jejich největší možnou zastavěnou plochu i obestavěný prostor staveb, přípustný počet podlaží, vzájemné odstupy těchto staveb a další; u dočasných staveb také vlastnosti materiálu použitého pro stavbu. Dočasné rekreační chaty v krajině, s výjimkou základů, nesměly být zděné a pro jejich stavbu se musely použít rozebiratelné konstrukce. A najednou muselo stačit, že stavba pro individuální rekreaci (například rekreační domek, chata, rekreační chalupa, zahrádkářská chata) je jednoduchá stavba, která svými objemovými parametry, vzhledem a stavebním uspořádáním odpovídá požadavkům na rodinnou rekreaci (§ 3 písm. d) vyhlášky).²⁰⁾ Vyžádalo si to sice intenzivnější metodickou pomoc, ale stavební úřady se i s tím vypořádaly.

20) Od 1. 1. 2007 definuje stavbu pro rodinnou rekreaci vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Brzy po 17. listopadu 1989 se ale pomalu začalo schylovat k události, kterou si mnozí z nás vůbec nedovedli představit, a to k rozdělování a nakonec k zániku Československa. Ani federalizace z roku 1969 totiž stát dvou rovnoprávných bratrských národů nezachránila. Podle čl. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní republiky, účinného od 8. 12. 1992, zanikl společný stát, a dnem 1. ledna 1993 vznikla Česká republika a účinnosti nabyl ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

Vznik federálního státu v roce 1969 si vyžádal rozdělení působnosti také v oblasti státní správy mezi federaci a obě republiky. Existovala výlučná působnost federace vykonávaná federálními ministerstvy a jinými federálními orgány,²¹⁾ působnost společná federaci a republikám vykonávaná ministerstvy a jinými ústředními orgány federace a republik²²⁾ a působnost vyhrazená výlučně republikám.²³⁾ Zatímco ústavní zákony, kterými byla zřizována federální ministerstva a jiné orgány federace, jsou již zrušeny, starý dobrý kompetenčák²⁴⁾ nám zůstal zachován.

Na federální úrovni se o právní úpravu v oblasti územního plánování a stavebního řádu staralo Federální ministerstvo pro technický a investiční rozvoj, poté Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj²⁵⁾ a nakonec Federální výbor pro životní prostředí. Nejdůležitějším právním předpisem, jenž v gesci těchto federálních orgánů vznikl, se bezpochyby stal zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nabyl účinnosti dne 1. 10. 1976, doprovázený prováděcími předpisy. Dění ve výstavbě ovlivňovaly rovněž vyhlášky „o dokumentaci staveb socialistických organizací“, z nichž poslední, účinná ještě v letech 1989–1990, byla vyhláška č. 5/1987 Sb., o dokumentaci staveb, která byla zrušena vyhláškou č. 43/1990 Sb., o projektové přípravě staveb, jež reagovala na změny týkající se ekonomického uspořádání po listopadu 1989. Vyhláška byla s účinností od 1. 7. 1992 zrušena novelou stavebního zákona č. 262/1992 Sb.

K úpravě požadavků na projektovou dokumentaci se přistoupilo v souvislosti s přípravou platného stavebního zákona, jelikož se v praxi ukázalo, že neviditelná ruka trhu všechno nezvládne, a že bez právní regulace těchto záležitostí se zjevně neobejdeme. Výsledkem je vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb. a vyhlášky č. 405/2017 Sb. a vyhláška Ministerstva dopravy

21) Např. Federální ministerstvo zahraničních věcí, Federální ministerstvo národní obrany.

22) Např. Federální ministerstvo financí a Ministerstvo financí České republiky, Federální ministerstvo vnitra a Ministerstvo vnitra České republiky, Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj a Česká komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj.

23) Např. Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo stavebnictví, Ministerstvo kultury, Ministerstvo školství, Ministerstvo spravedlnosti.

24) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 8. 1. 1969.

25) Po vzniku federace Výbor pro technický a investiční rozvoj (ústavní zákon č. 171/1968 Sb.), Federální ministerstvo pro technický a investiční rozvoj (ústavní zákon č. 126/1970 Sb.), Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj (ústavní zákon č. 114/1983 Sb.), Federální výbor pro životní prostředí (zákon č. 194/1988 Sb., ve znění zákona č. 297/1990 Sb.).

č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění vyhlášky č. 251/2018 Sb. Při přípravě vyhlášky č. 499/2006 Sb. spolupracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj s odborníky z praxe a vycházelo z jejich návrhu. Existují názory, že tato vyhláška je až příliš podrobná. Vyhláška však byla připravována v době, kdy právní úprava reprezentovaná vyhláškou č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, byla zase tak stručná, že nevyhovovala potřebám praxe. Namítaná podrobnost byla reakcí na tento stav.

Na úrovni České republiky zřídil kompetenční zákon Ministerstvo výstavby a techniky, které bylo ústředním orgánem státní správy pro územní plánování, stavební řízení, investiční výstavbu a pro technický rozvoj. Zákonem č. 118/1983 Sb. bylo toto ministerstvo zrušeno a jeho působnost přešla dnem 1. 11. 1983 na Českou komisi pro vědeckotechnický a investiční rozvoj. Další novelou kompetenčního zákona č. 60/1988 Sb., účinnou od 24. 4. 1988, byla Česká komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj zrušena a její působnost ve zmíněné oblasti přešla na nově zřízené Ministerstvo výstavby a stavebnictví. Toto ministerstvo se stalo ústředním orgánem státní správy pro investiční rozvoj, územní plánování, stavební řád, výrobu stavebních hmot a stavební výrobu. Zároveň, vzhledem k tomu, že se ochrana životního prostředí (všech jeho složek) začala razantněji hlásit o slovo, byla tato agenda přisouzena i Ministerstvu vnitra a „narodilo se“ Ministerstvo vnitra a životního prostředí.²⁶⁾

Následující novelou kompetenčního zákona, provedenou zákonem č. 173/1989 Sb., účinným od 1. 1. 1990, bylo zřízeno samostatné Ministerstvo životního prostředí a mimo jiné se stalo také ústředním orgánem státní správy pro územní plánování a stavební řád.

Zákonem č. 474/1992 Sb., účinným od 31.10. 1992, bylo zřízeno Ministerstvo hospodářství, na které z Ministerstva životního prostředí přešla působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu. Po parlamentních volbách v roce 1996 bylo toto ministerstvo zákonem č. 272/1996 Sb. zase zrušeno; jeho působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu doputovala dne 1. 11. 1996 k nově zřízenému Ministerstvu pro místní rozvoj, které ji vykonává dosud.

Jak to bylo na ústřední úrovni tedy zhruba víme. Jak byl zajišťován výkon státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu na úrovni krajů, okresů a obcí zjistíme především ze starého stavebního zákona, z Ústavy a ze zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

Působnost stavebních úřadů podle starého stavebního zákona vykonávaly národní výbory i ministerstva, ať již federální nebo republiková.²⁷⁾ Podle § 117 tohoto zákona byl stavebním úřadem okresní národní výbor. Okresní národní výbor však mohl stanovit, že stavebním

26) Podle zákona č. 40/1956 Sb., o ochraně přírody, byly orgány ochrany přírody Ministerstvo kultury, při kterém byl zřízen Státní ústav památkové péče a ochrany přírody, a odbory rad krajských národních výborů. Zákon byl zrušen zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

27) § 121 Vojenské a jiné stavební úřady.

úřadem je městský nebo místní národní výbor. Seznamy městských nebo místních národních výborů, které byly určeny za stavební úřady, měly být souhrnně uveřejňovány republikovými ministerstvy výstavby a techniky podle potřeby, nejméně však jednou ročně.²⁸⁾

V Brně, Ostravě a Plzni byl stavebním úřadem obvodní národní výbor, pokud si příslušný národní výbor některého z těchto měst nevyhradil rozhodnutí sám. Národní výbory těchto měst byly přímo řízeny příslušným krajským národním výborem a v obvodech těchto měst působily obvodní národní výbory.²⁹⁾ Na území hlavního města Prahy byl stavebním úřadem obvodní národní výbor, popřípadě místní národní výbor, který určí Národní výbor hlavního města Prahy, pokud zákon nestanovil jinak.³⁰⁾

Pravomoc zřizovat z městských nebo místních národních výborů stavební úřady byla starým stavebním zákonem svěřena nově okresním národním výborům. Podle předchozí právní úpravy, zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, byl stavebním úřadem výkonný orgán místního národního výboru, který určila rada krajského národního výboru, po projednání s radou okresního národního výboru vyhláškou v úředním listě.³¹⁾ Takto určené místní národní výbory však vykonávaly působnost stavebního úřadu, dnes bychom řekli pouze ve správním obvodu vymezeném územím obce. Jinak byl základním stavebním úřadem v území okresní národní výbor.

Změnu, která skutečně po prvním říjnu 1976 zahýbala územní organizací výkonu státní správy na tomto úseku, přinesla možnost vytvářet tzv. obvodové stavební úřady. Podle § 118 mohl příslušný národní výbor (okresní, NVP) v dohodě se zúčastněnými národními výbory stanovit, že městský nebo místní národní výbor, který je stavebním úřadem, bude vykonávat pravomoc i pro územní obvody jiných městských nebo místních národních výborů.

Ani zánik národních výborů a vznik samosprávných obcí na této situaci nic nezměnil. Možnost upravit jednáním mezi obcemi a okresním úřadem územní působnost obecného stavebního úřadu existovala dál. Hlavní město Praha a územně členěná statutární města si tyto záležitosti upravovala a upravují ve svých statutech vydávaných zastupitelstvy jako vyhlášky v samostatné působnosti.

28) Poprvé byl seznam publikován ve Sbírce zákonů v částce 11 z roku 1977; seznam zachytil stav k 30. 9. 1976.

29) § 12, resp. 11 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

30) S využitím § 142 stavebního zákona z roku 1976 byl výkon pravomoci stavebního úřadu na úseku územního rozhodování, svěřen odborné organizaci – Útvaru hlavního architekta hlavního města Prahy, který vykonával státní správu ve věcech územního plánování na území hl. m. Prahy.

31) Zákon č. 260/1949 Sb., o úředních listech; zákon č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o úředním listě. Úřední list existoval vedle Sbírky zákonů, vyhlášovaly se v něm např. prováděcí vyhlášky k zákonům a další věci citovanými zákony upravené.

Pro zajímavost uvádím strukturu a územní působnost stavebních úřadů ve Středočeském kraji k 1. 10. 1989.³²⁾

<i>Okres</i>	<i>Počet obcí v okrese</i>	<i>Odbor VÚP ONV je prvoinstančním stavebním úřadem pro obcí</i>	<i>MěNV/MNV, které jsou stavebními úřady</i>	<i>MěNV/MNV, které jako stavební úřady vykonávají obvodovou působnost</i>
<i>Benešov</i>	<i>72</i>	<i>61</i>	<i>11</i>	<i>0</i>
<i>Beroun</i>	<i>58</i>	<i>35</i>	<i>4</i>	<i>3</i>
<i>Kladno</i>	<i>74</i>	<i>32</i>	<i>6</i>	<i>5</i>
<i>Kolín</i>	<i>68</i>	<i>20</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
<i>Kutná Hora</i>	<i>57</i>	<i>52</i>	<i>5</i>	<i>0</i>
<i>Mělník</i>	<i>48</i>	<i>42</i>	<i>6</i>	<i>0</i>
<i>Mladá Boleslav</i>	<i>55</i>	<i>35</i>	<i>10</i>	<i>3</i>
<i>Nymburk</i>	<i>71</i>	<i>0</i>	<i>7</i>	<i>7</i>
<i>Praha-východ</i>	<i>73</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	<i>10</i>
<i>Praha-západ</i>	<i>69</i>	<i>28</i>	<i>10</i>	<i>8</i>
<i>Příbram</i>	<i>73</i>	<i>13</i>	<i>9</i>	<i>8</i>
<i>Rakovník</i>	<i>55</i>	<i>50</i>	<i>5</i>	<i>0</i>
<i>Úhrn okresů</i>	<i>773</i>	<i>368</i>	<i>87</i>	<i>48</i>

Starý stavební zákon z roku 1976 dělil stavební úřady na obecné, speciální a vojenské a jiné (§ 117 až 121) – v podstatě podle stejných kritérií jako platný stavební zákon; tyto stavební úřady neměly pravomoc ve věcech územního rozhodování (s výjimkou Ministerstva obrany na území vojenských újezdů) a vyvlastnění. Mezi speciální úřady patřily také orgány, které měly povolovat telekomunikační stavby.³³⁾

Soustava stavebních úřadů, zejména obecních stavebních úřadů na úrovni obcí, má, dá se říci, historické základy, a pokusy zasáhnout do ní stylem: „Když to bude v zákoně, tak to bude platit!“ se, podle mých zkušeností, těžko setkají s úspěchem. Už jen proto, že obecní úřad je orgánem obce, nikoli orgánem státu, a volená zastupitelstva a starostové a primátoři, kteří reprezentují své obce, jsou politickou silou, se kterou nelze jen tak „vypochodovat“.

32) Nejde o oficiální statistická data, jen o tabulku vytvořenou na Odboru výstavby a územního plánování Středočeského KNV, kde jsem tehdy pracovala a kterou jsem náhodou objevila ve svých „pracovních papírech“.

33) Existenci speciálních stavebních úřadů pro telekomunikační stavby ukončila novela stavebního zákona č. 83/1998 Sb., účinná od 1. 7. 1998.

Na rozdíl od platného stavebního zákona svěřoval starý stavební zákon některé pravomoci také místním (městským) národním výborům, které stavebními úřady nebyly. Podle § 122 tyto národní výbory například sledovaly veškerou stavební činnost v obci, dbaly, aby se rozvíjela v souladu se záměry územního plánování, dozíraly na stav staveb, kontrolovaly, zda se stavby neprovádějí bez povolení. Kromě toho mohl okresní národní výbor přenést na místní (městský) národní výbor, který nebyl stavebním úřadem, ale u něhož byly podmínky pro odborné rozhodování o stavebně-technických otázkách, některé pravomoci stavebního úřadu, například vydávat stavební povolení na stavební úpravy jednoduchých staveb. Na tom se nic nezměnilo ani po zrušení národních výborů a vzniku obcí a okresních úřadů v listopadu 1990. Novela starého stavebního zákona provedená zákonem č. 83/1998 Sb. a účinná od 1. 7. 1998, umožnila dokonce obcím, aby obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti mohly stanovit své požadavky pro umístování informačních reklamních a propagačních zařízení ve svém územním obvodu (území obce) z hlediska místních podmínek.

Věcný záměr platného stavebního zákona schválený usnesením vlády České republiky dne 21. 6. 2001 č. 602 rovněž počítal s tím, že obecní úřady, které nejsou stavebními úřady, budou mít obdobné pravomoci i nadále (věcný záměr, část stavební řád XIX bod 19.5). Na legislativní cestě, kterou musel zákon projít, se však tento návrh postupně vytratil.

Starý stavební zákon v § 143 odst. 5 zmocnil Národní výbor hlavního města Prahy nejen k tomu, aby vydal obecné technické požadavky na výstavbu,³⁴⁾ ale také k tomu, aby v dohodě s příslušnými ústředními orgány stanovil pravidla pro spolupůsobení dotčených orgánů při pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, při územním a stavebním řízení a kolaudaci staveb. Zmocnění v tomto rozsahu zůstalo ve starém stavebním zákoně³⁵⁾ až do jeho zrušení platným stavebním zákonem.

Národní výbor hlavního města Prahy (NVP) zmocnění využil a obecné technické požadavky na výstavbu v Praze upravil vyhláškou č. 5/1979 Sb. Národního výboru hl. m. Prahy, která nabyla účinnosti 1. 10. 1979 a byla zrušena až vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ta byla po určitých peripetiích nahrazena definitivně nyní platným nařízením hlavního města Prahy č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy).

Vyhláška NVP z roku 1979 svým způsobem prošlapala cestu k udělování výjimek z obecných požadavků výstavbu. Obsahovala kromě obecných požadavků na výstavbu také ustanovení, kterým umožnila z těchto pravidel udělovat výjimky³⁶⁾ a v praxi se také

34) Pravomoc národních výborů vydávat k plnění svých úkolů obecně závazná nařízení byla založena v čl. 94 Ústavy a v § 39 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

35) Novelty provedené zákonem č. 83/1998 Sb. a zákonem č. 320/2002 Sb. reagovaly na zánik národních výborů a vznik obcí.

36) Nejprve Útvaru hlavního architekta hl. města Prahy z územně technických požadavků a Národ-

udělovaly. Ani federální vyhláška č. 83/1987 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, takový luxus neposkytovala. Až Vrchní soud v Praze tomu učinil přítrž, protože takový postup byl v rozporu s ústavními požadavky – dlužno ovšem říci, že již šlo o ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Udělování výjimek nemělo oporu v zákoně, úpravu si přisvojil pouze podzákoný právní předpis; zmocnění k vydání tohoto právního předpisu o udělování výjimek nic nepravilo, tudíž šlo o porušení čl. 78 Ústavy České republiky. A pokud je třeba udělovat výjimky z technických požadavků na výstavbu, musí pro to být opora v zákoně. Tomuto požadavku učinila zadost novela stavebního zákona č. 83/1998 Sb., kterou bylo doplněno do ustanovení § 138a, z něhož pak vycházela jak celorepubliková vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, tak vyhláška hlavního města Prahy č. 26/1998 Sb., hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze. Ze stejného základu vychází také § 169 platného stavebního zákona. Toto byl jeden z případů, na němž lze ilustrovat vliv rozhodování správních soudů nejen na rozhodování správních orgánů, ale také na právní úpravu samotnou.

V červenci 1997 zasáhly Moravu, Slezsko a východní Čechy ničivé povodně, které zpusťily značnou část území, přinesly i ztráty na životech a škody činily desítky miliard korun. A bylo pochopitelné, že pro rozhodování o stavbách nebo terénních úpravách v průběhu této mimořádné události a při obnově území nebude možné užívat „normální postupy“ podle starého stavebního zákona. Tehdy byli všichni vděční za to, že se mohli opřít alespoň o vyhlášku, když starý stavební zákon výslovnou úpravu neobsahoval. Pomoc poskytlo ustanovení § 59 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu, které řešilo úlevy při živelních pohromách a při nenadálých haváriích staveb. Nevšimla jsem si, že by se někdo cítil dotčen tím, že postupuje jen podle podzákoného právního předpisu. A mimochodem, v té době nebyly běžné k dispozici dnešní digitální technologie ani „obyčejné“ mobilní telefony nebo internet. Dovedeme si řešení takových mimořádných událostí bez nich představit? Teprve v průběhu další ničivé povodně v roce 2002, která postihla tentokrát Čechy, se zákonem č. 422/2002 Sb. přijímaným Parlamentem ve stavu legislativní nouze do starého stavebního zákona doplnil § 137a, který upravoval výjimky ze stavebního řádu. Platný stavební zákon upravuje mimořádné postupy v § 177; mohou být použity i v souvislosti s vyhlášením některého z krizových stavů. Jako reakce na povodně v roce 1997 byl přijat zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů³⁷⁾ a zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).³⁸⁾

nímu výboru hlavního města Prahy ze stavebně-technických požadavků; později Magistrátu hlavního města Prahy.

- 37) Zákon vytvořil integrovaný záchranný systém jako koordinovaný postup jeho složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací, stanovil jeho základní a ostatní složky. Základními složkami jsou Hasičský záchranný sbor České republiky, jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí krajů, poskytovatelé zdravotnické záchranné služby a Policie České republiky.
- 38) Zákon definuje krizové stavy (stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu) a stanoví působ-

Po listopadu 1989 došlo i na úrovni místní správy k zásadní reformě, která znamenala zrušení soustavy národních výborů jako orgánů státní moci a státní správy v obcích, okresech a krajích, a k ustavení samosprávy na úrovni obcí (měst) a k vytvoření okresních úřadů jako nových orgánů státní správy vykonávajících svoji působnost na území okresů.³⁹⁾

Myslím si, že pro pochopení toho, jak fundamentální změny v organizaci veřejné správy se pak začaly odehrávat, je dobré si připomenout, co to vlastně národní výbory byly. Právní úprava národních výborů sahá ještě do doby druhé světové války. Za první právní dokument lze označit ústavní dekret prezidenta republiky ze 4. 12. 1944 č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Podle čl. 1 na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítelů, budou na základě voleb ustanoveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jako prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejich oborech. Jako orgány státní správy budou národní výbory podřízeny vládě. Košický vládní program přijatý na zasedání tehdejší vlády dne 4. 4. 1945 a slavnostně vyhlášený 5. 4. 1945 v článku V. stanovil, že to budou národní výbory v obcích, okresech a zemích jako nové orgány státní a veřejné správy, které nahradí dřívější lidu vzdálený byrokratický aparát; o prozatímní řešení už se nejednalo. Následovalo vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, Národní výbory v obcích, okresech a zemích sice nahradily dřívější orgány veřejné správy, ale nedošlo k výslovnému zrušení těchto územních samosprávných korporací. Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, se věnoval národním výborům v kapitole šesté. Charakterizoval je jako orgány jednotné lidové správy, podle správní soustavy Československé republiky byly národní výbory místní, okresní a krajské.⁴⁰⁾ Národní výbory byly povinny zachovávat zákony a nařízení a v zájmu jednotného výkonu veřejné správy a jednotné státní politiky dbát směrnic a pokynů vyšších orgánů. Národní výbor nižšího stupně byl podřízen národnímu výboru vyššího stupně a národní výbory byly podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra. To znamenalo konec správy vlastních záležitostí obce omezené pouze zákony, případně snad jinými právními předpisy, dozor nahradila podřízenost, a když došlo i ke zrušení fondů a kmenového jmění samosprávných korporací,⁴¹⁾ bylo konečně po územní samosprávě veta.

nost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajištěním obrany České republiky před vnějším napadením, při jejich řešení, při ochraně kritické infrastruktury a odpovědnost za porušení těchto povinností.

39) Podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů se území naší republiky dělí na kraje (7), kraje se dělí na okresy (76) a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy (4). Území hlavního města Prahy tvoří samostatnou územní jednotku a dělí se na 10 obvodů, jejichž název je Praha 1–10. Zákon bude ke dni 1. 1. 2021 zrušen zákonem č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, okresy zůstanou zachovány, jejich území bude vymezeno správními obvody obcí s rozšířenou působností, zrušeny budou pouze kraje.

40) Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, mimo jiné stanovil, že území Československé republiky se dělí na kraje, zřídil 13 krajů na území dnešní České republiky, vymezil jejich území, zřídil krajské národní výbory, stanovil jejich působnost a organizaci, rozhodl o zániku likvidaci zemí (země České a země Moravskoslezské) a zemských národních výborů.

41) Zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů.

Požadavky na zavedení obecní samosprávy byly formulovány již v petici přijaté občany na shromáždění ve Svatováclavských lázních v Praze dne 11. března 1948: „*Podstatu samosprávy měl v Pražských novinách formulovat František Palacký takto: „Úředníky v městech a obcích voliti sobě budou měšťané a občané sami, důchodové obecní spravování a nakládání budou všude dle žádosti celé obce.*“ Nakonec, po událostech, které známe z hodin dějepisu, došlo k vydání prozatímního obecního zřízení ze dne 17. března 1849 č. 170 ř. z., nazývaného také Stadionovo, z jehož uvozovacího článku bývá často citováno, že: „*Základem svobodného státu jest svobodná obec.*“

Vznik územní samosprávy, zejména obecní, byl výsledkem revolučních událostí roku 1848 a jiné také revoluční události ji po sto letech vývoje, i když ne vždy snadného a přímočarého, smetly. Ale netrvalo to ani půl století a územní samospráva vzniká znovu. Dnem 24. 11. 1990, kdy se konaly první volby do obecních zastupitelstev, vznikly samosprávné obce a došlo ke zrušení národních výborů všech stupňů – v obcích, okresech i krajích. Ústavní základ k těmto krokům vytvořil ústavní zákon č. 294/1990 Sb. přijatý ještě Federálním shromážděním, jímž byla část Ústavy upravující postavení národních výborů jako orgánů státní moci a správy v krajích, okresech a obcích změněna a nahrazena ustanoveními zakládajícími územní samosprávu. Zatím jen na úrovni obcí (obcí a měst). Podle novelizovaného znění čl. 86 Ústavy se základem místní samosprávy stala obec. Obec byla charakterizována jako samosprávné společenství občanů, které je právníkou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodáří. Obec byla oprávněna vydávat ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky a byla-li k tomu zmocněna zákonem, též vyhlášky ve věcech státní správy.⁴²⁾ Tato část ústavního zákona nabyla účinnosti dnem voleb do zastupitelstev obcí (24. 11. 1990). Stejně jako navazující zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze⁴³⁾ a zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), v § 22 odst. 1 stanovil, že na obce přecházejí působnosti, které ke dni jeho účinnosti patřily podle zvláštních předpisů místním a městským národním výborům, nesvěřuje-li je zvláštní zákon státním orgánům. Starý stavební zákon tím nebyl přímo nijak dotčen. Pokud působil v obci místní (městský) národní výbor, který byl stavebním úřadem, byl jím i obecní úřad obce. To ale v žádném pří-

42) Proto se právní předpisy vydávané obcemi podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), nazývaly „vyhláška“ bez ohledu na to, zda byly vydávány v samostatné nebo v přenesené působnosti; to platilo i pro hl. m. Prahu (zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze). Také proto byla v přenesené působnosti vydána vyhláška č. 26/1999 Sb., o obecních technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze. Obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze vydané v roce 2000 vyhradily pro právní předpisy obcí a krajů vydávané v přenesené působnosti název „nařízení“.

43) Podle § 41 se na hlavní město Prahu vztahoval i zákon o obcích, nestanovil-li zákon o hlavním městě Praze jako zákon zvláštní výslovně jinak; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, upravuje postavení hlavního města Prahy komplexně.

padě neznamenalo, že obecní úřad je pouze jiný název pro místní národní výbor. Obecní úřad nebyl a není státním orgánem, ale orgánem obce jako právnické osoby veřejného práva – veřejnoprávní korporace.

Podle § 5 písm. b) zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech..., vykonával okresní úřad mimo jiné státní správu, která ke dni 23. 11. 1990 příslušela okresním národním výborům, pokud nebyla přenesena na pověřený obecní úřad,⁴⁴⁾ nebo se tímto zákonem nerušila nebo nebyla přenesena na jiné orgány. Ve starém stavebním zákoně došlo pouze ke změnám souvisejícím s tím, že na úrovni krajů nebyl zřízen žádný správní orgán se všeobecnou působností, který by převzal roli krajského národního výboru; o působnost KNV se rozdělil okresní úřad a příslušný ústřední orgán státní správy; některá ministerstva pak vyplnila mezeru po krajských národních výborech vytvořením svých územních pracovišť. Možná proto dodnes můžeme narazit na informaci, že v roce 1990 byly zrušeny krajské národní výbory nebo dokonce, že byly zrušeny kraje. V prvním případě je třeba dodat, že nebyly zrušeny jen krajské národní výbory, ve druhém, že jde o omyl. Kraje vytvořené podle § 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, existují dosud, nejde však o územní samosprávné celky. Uvedené kraje budou zrušeny zákonem č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu), který nabude účinnosti dne 1. 1. 2021.

Na věcné ani územní působnosti stavebních úřadů (§ 117 a 118 starého stavebního zákona) se dnem 24. 11. 1990 nic neměnilo. Změny v organizaci veřejné správy na tomto úseku na sebe ale nedaly dlouho čekat. Nastala dezintegrace – rozdělování obcí na menší a malé obce. O tom svědčí fakt, že ze 4 100 obcí existujících v roce 1990 se podle výsledků sčítání lidu, domů a bytů z března 1991 jejich počet zvýšil na 5 768; z jejichž celkového počtu plných 78 % (tj. 4 510 obcí) mělo méně než 1 000 obyvatel. Od té doby proces štěpení obcí na menší dále pokračoval, i když ne tak intenzivně, až k současnému stavu 6 253 obcí.⁴⁵⁾ V původním znění § 11 zákona o obcích nebyl stanoven minimální počet obyvatel obce, který má mít oddělená obec, a kolik jich musí zůstat po oddělení v původní obci. Teprve zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, se obec mohla rozdělit na dvě nebo více obcí, pokud každá z nich bude mít alespoň 300 občanů s trvalým pobytem. Už z tohoto kritéria je patrné, že před tím vznikaly i obce s menším počtem obyvatel. Zákon nabyl účinnosti 20. 7. 1994, ale dá se říct, že přišel s křížkem po funuse, protože v roce 1994 už počet obcí v České republice přesáhl 6 000. Platné obecní zřízení zvýšilo limit pro rozdělení obcí na 1 000 obyvatel.

Popsaná situace se samozřejmě projevila také zvyšováním počtu obecních stavebních úřadů v obcích a vznikem nových obvodových stavebních úřadů. Pravomoc zřídit další stavební úřady přešla podle § 5 písm. b) zákona o okresních úřadech z okresních národních výborů na okresní úřady, resp. na přednosta těchto monokratických státních orgánů. Další fragmentace výkonu veřejné správy na úseku územního plánování a stavebního řádu nebyla

44) Nejde o pověřený obecní úřad podle § 64 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

45) Údaje jsou čerpány z internetu.

žádoucí. Změnu přinesla již několikrát zmíněná novela starého stavebního zákona č. 83/1998 Sb., která stanovila, že stavebními úřady jsou ode dne 1. 7. 1998 ty správní orgány, které vykonávaly tuto působnost ke dni 31. 12. 1997 nebo byla jejich působnost k tomuto datu schválena. To vytvořilo stop stav až do 1. 1. 2001, kdy soustavu stavebních úřadů doplnily ještě kraje.⁴⁶⁾

Podle ústavního zákona č. 294/1990 Sb. se základem místní samosprávy stala obec, ale jaký další samosprávný územní celek obec doplní a zda vůbec, řešeno nebylo. Ústava České republiky, která se věnuje územní samosprávě v hlavě sedmé, v čl. 99, stanovila, že: *„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje.“* Jelikož před spojkou „nebo“ nebyla čárka, mohli jsme mít buď jenom země nebo jenom kraje anebo země i kraje zároveň. Nevím, jestli to tvůrci ústavy skutečně zamýšleli nebo k tomu došlo proto, že vzhledem k blížícímu se rozdělení společného státu musela být ústava vytvořena a přijata rychle a nebylo ještě vyřešeno, jak budou vyšší územní samosprávné celky vypadat, jaké mají mít kompetence, majetek, organizační strukturu. Jasně do toho vnesl až ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, který nabyl účinnosti 1. 1. 2000. Vytvořil 14 vyšších územních samosprávných celků a článek 99 Ústavy České republiky změnil tak, že: *„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“* Protože některé kraje nebyly spokojeny s názvy, které jim ústavní zákon „přidělil“, byl přijat další ústavní zákon č. 176/2001 Sb., který z Budějovického kraje učinil Jihočeský kraj, z Brněnského kraje Jihomoravský kraj, z kraje Ostravského kraj Moravskoslezský a z Jihlavského kraje pouze Vysočina. Po deseti letech byl ústavním zákonem č. 135/2011 Sb. změněn název tohoto vyššího územního samosprávného celku na „Kraj Vysočina“.

Vytvoření samosprávných krajů bylo doprovázeno přijetím zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Všechny uvedené zákony obsahují pravidlo pro rozlišení přenesené působnosti, tedy výkonu státní správy, od samostatné působnosti, tedy správy vlastních záležitostí obce či kraje. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost (obcí, hlavního města Prahy, kraje) a nestanoví, že jde o působnost přenesenou, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. V tomto smyslu byl změněn již starý stavební zákon doplněním o § 140a, a to zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti se zrušením okresních úřadů. Tyto zákony rovněž stanovily, že právní předpis vydávaný obcí nebo krajem v přenesené působnosti se nazývá „nařízení“. Název „vyhláška“ vyhradil čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky pro právní předpisy vydávané zastupitelstvy územních samosprávných celků v samostatné působnosti.

46) Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, nabyl účinnosti 1. 1. 2001.

V rámci tzv. druhé fáze reformy veřejné správy zanikly 1. ledna 2003 okresní úřady podle čl. CXVII bod 1 zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Okresy vytvořené zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, však nezanikly. Jako územně správní jednotky budou trvat i po 1. 1. 2021, kdy nabude účinnosti zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu. Zrušením okresních úřadů stát přišel o jediný orgán státní správy se všeobecnou působností, podřízený vládě, který v území měl, a podle mého názoru se tak připravil o možnost efektivně řídit záležitosti v území a uvádět do praxe usnesení vlády, kterým mohl ukládat povinnosti přímo přednostům okresních úřadů. Zbyly mu pouze některé specializované orgány (např. úřady práce, katastrální úřady nebo finanční úřady se svými územními pracovišti).

Okresní úřady vykonávaly řadu působností, které byly nezbytné a nemohly být přeneseny na krajské úřady nebo na ústřední orgány. Protože nebylo možné rovnoměrně je rozdělit mezi obce, kterých již bylo více než 6 000, našlo se řešení v kategorizaci obcí do tří skupin, a to zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, na který navazovala vyhláška č. 388/2002 Sb., která stanoví správní obvody těchto obcí. Největší porci přenesené působnosti a nejrozsáhlejší správní obvody vymezené touto vyhláškou mají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kterým je svěřena složitější agenda, například jsou vyvlastňovacími úřady, vedou navazující řízení⁴⁷⁾, jsou příslušné vést územní řízení s posouzením vlivu na životní prostředí, rozhodují o umístění některých vybraných staveb energetické infrastruktury. Obecné stavební úřady najdeme ve všech skupinách. Pokusy zbavit obecní úřady v obcích se základní působností funkce stavebního úřadu zatím neskončily úspěšně. Ani poslední revoluční snahy v tomto směru zatím nedopadly lépe.

Po ukončení druhé fáze reformy veřejné správy došlo k významným legislativním změnám zasahujícím do výkonu veřejné správy. Byl přijat nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., který například přinesl „opatření obecné povahy“ – upravil uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv mezi účastníkem řízení a správním orgánem namísto správního rozhodnutí, upravil postavení dotčených orgánů a vydávání závazných stanovisek. Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, uvedl v život opatření obecné povahy jako formu, kterou bude vydávána územní plánovací dokumentace, uzavírání veřejnoprávních smluv nahrazujících územní rozhodnutí a stavební povolení nebo velice diskutovaného autorizovaného inspektora, který je oprávněn na základě smlouvy uzavřené se stavebníkem a na jeho náklad osvědčit podle § 117, že navrhovaná stavba může být provedena. Ve snaze urychlit a zjednodušit povolování staveb jsou přijímány další novely a zákony mající k tomu přispět. To už je ale „žhavá současnost“, na kterou se bude vzpomínat, až se stane minulostí, podobně jako „listopad 1989“ a „divoká devadesátá“.

47) § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Ale přece existuje z listopadu 1989 něco, na co bychom zapomenout neměli, dokonce bychom se měli snažit aplikovat to v každodenním konání. Náhodou se mi dostal do rukou docela útlý spisek: „1989 Praha na konci listopadu“, autorka a vydavatelka PhDr. Jitka Šestáková z Dobrušky. Jde o osm pravidel dialogu, která se v listopadu toho roku objevovala na plakátech umístěných na různých místech:

- „1. Tvůj oponent není nepřitelem, ale partnerem při hledání pravdy.
2. Snaž se porozumět druhému.
3. Tvrzení bez věcných důkazů nevydávej za argument.
4. Neutíkej od tématu.
5. Nesnaž se za každou cenu o poslední slovo.
6. Nesnižuj osobní důstojnost oponenta.
7. Nezapomínej, že dialog vyžaduje kázeň.
8. Nezaměňuj dialog s monologem, všichni mají právo se vyjádřit.“

Řízení o nepovolené stavbě

Karel Černín

V článku se věnuji aplikaci ustanovení § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Z důvodu rozsahu se však soustředím pouze na zvláštnosti řízení o nejobvyklejším typu nepovolených staveb – o stavbách postavených tzv. „na černo“, tj. od počátku nepovolených (ohledně opakovaného stavebního řízení u staveb, které povolení pozbyly, odkazují na svou dřívější publikaci: Černín, K. *Opakované stavební řízení*. Správní právo č. 2/2017). Cílem článku je postihnout nejčastější výkladové problémy a procesní otázky, které v úřední praxi stavebních úřadů vyvstávají, ať již se týkají vydání rozhodnutí nařizující vlastníkově, aby stavbu odstranil, jejího dodatečné povolení, nebo jiných způsobů ukončení řízení. Text bude součástí připravovaného praktického komentáře ke stavebnímu zákonu vydaného nakladatelstvem Wolters Kluwer.

I. Účel řízení

Pro správnou aplikaci § 129 stavebního zákona je potřeba rozlišovat mezi stavbou nepovolenou a stavbou neoprávněnou (rozsudek NSS 3 Ans 3/2006-85). Stavba nepovolená postrádá jedno nebo více úředních povolení, které pro její vznik předepisuje veřejné právo, např. byla vybudována bez stavebního povolení. Stavbě neoprávněné naproti tomu chybí soukromoprávní titul, např. byla vybudována na cizím pozemku bez jakékoliv smlouvy s jeho vlastníkem. V zásadě platí, že nepovolené stavby řeší stavební úřady, neoprávněné stavby soudy. Jedna a tatáž stavba ovšem může být zároveň nepovolená i neoprávněná. V takovém případě mohou v zásadě zasáhnout oba orgány, ale zatímco soud musí vyčkat, až se na něj případně jedna ze stran sporu obrátí s žalobou, stavební úřad musí u nepovolených staveb iniciativně konat sám z úřední povinnosti (*ex offio*).

Z tohoto pohledu je komentované ustanovení jedním z nejdůležitějších ve stavebním zákoně, neboť právě jeho prostřednictvím se zajišťuje účinnost ustanovení ostatních. Vědomí, že stavba vybudovaná bez potřebných úředních povolení může být odstraněna, vede stavebníky k tomu, aby raději požadavky stavebního zákona respektovali. Aplikace § 129 tak v praxi naplňuje veřejný zájem na zachování stavební kázně, který je zájmem legitimním (náleží ÚS II. ÚS 482/02) a celospolečenským (rozsudek NSS I As 35/2009-69). Proto by měl stavební úřad při zjištění nepovolené stavby uplatnit kromě zahájení řízení

o jejím odstranění celý komplex dalších postupů sloužících k prosazení stavební kázně, zejména by měl zakázat stavebníkovi ve stavbě pokračovat, není-li dosud dokončena, a zakázat mu ji užívat, jestliže tak již činí nebo může činit (srov. Poláčková, M. *Kontrolní prohlídka stavby dle stavebního zákona ve vazbě na užívání stavby*. Stavební právo: Bulletin č. 2/2015). Měl by také stíhat stavebníka za přestupky spočívající v provádění a užívání, příp. odstranění stavby bez potřebného povolení, a dále též za porušování výše zmíněných zákazových rozhodnutí a nerespektování rozhodnutí o odstranění stavby, pokud k tomu dojde (§ 178–181 stavebního zákona). Dlouhodobé neplnění těchto povinností, zejména umožní-li tak stavební úřad dokončení nepovolené stavby, lze hodnotit jako trestný čin maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (stanovisko ombudsmana **4976/2010/VOP**).

K odhalení nepovolené stavební aktivity dochází zpravidla při kontrolní prohlídce stavby (mnohdy ji stavební úřad podniká na základě podnětu některého z vlastníků okolních nemovitostí). Kontrolní prohlídka je příležitostí k operativnímu zásahu stavebního úřadu – zejména při ní lze vydat výzvu k okamžitému zastavení stavebních prací (stanovisko ombudsmana **4976/2010/VOP**). Vedle toho by měl stavební úřad v protokolu z kontrolní prohlídky důkladně zachytit umístění a stav rozestavenosti stavby, ideálně prostřednictvím zákresů do katastrální mapy a fotodokumentace či slovního popisu. Měl by se také pokusit zjistit prostřednictvím veřejných evidencí a výsledkem přítomných osob, kdo je vlastníkem pozemku pod stavbu, kdo investorem a kdo zhotovitelem stavby a v jakém časovém období byly stavební práce prováděny. Využije-li stavební úřad „momentu překvapení“, zcela jistě takto zjištěné informace zúročí v následných řízeních a dalších postupech podle stavebního zákona (srov. Helebrantová, V. *Nad otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi*. Stavební právo: Bulletin č. 3/2015).

II. Typy nepovolených staveb

Ustanovení § 129 stavebního zákona zakotvuje pravomoc stavebního úřadu nařít odstranění celé řady staveb. Některé žádnou zvláštní procesní úpravu nevyžadují, např. stavby, jejichž havarijní stav ohrožuje okolí [§ 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]. U těch se při vydání rozhodnutí o nucené demolici postupuje podle správního řádu bez jakýchkoliv modifikací. V jiných případech stanovuje citované ustanovení zvláštní procesní pravidla, např. pro odstraňování staveb dočasných, jejichž doba trvání už uplynula [§ 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona]. Nejdůležitějším typem řízení, který je zde speciálně upraven, je řízení o odstranění stavby, jež povolení neměla už při svém vzniku nebo se od něj stavebník svévolně odchýlil [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].

Ke vzniku nepovolené stavby může dojít buď tak, že stavebník si je vědom toho, že úřední povolení je u daného záměru nezbytné, ale přesto cynicky provede výstavbu tak zvané „na černou“. Nebo se mylně domnívá, že povolení nepotřebuje, protože má za to, že jde o stavbu v tzv. volném režimu. K tomu dochází nejčastěji u stavebních úprav měnících vzhled původní stavby [srov. Polášek, D. *Stavební úpravy (ne)mění vzhled stavby*. Stavební právo: Bulletin č. 2/2018] či u staveb demontovatelných, míněných jako dočasné (stanovisko ombudsmana **7220/2015/VOP**).

Dále se může stát, že stavebník zahájí výstavbu příliš brzy nebo příliš pozdě. Předčasné zahájení stavby nastává, když stavebník provádí stavební práce už před nabytím právní moci potřebného povolení (rozsudek NSS **1 As 43/2014-30**), např. vykope základy (rozsudek NS **22 Cdo 1506/2008**) nebo vybuduje přípojky. Musí jít ovšem o práce směřující jednoznačně k provedení stavby (rozsudek NSS **5 As 40/2009-77**). Zahájením stavby tak nejsou pouhé přípravné práce, kam patří např. vytyčování stavby na pozemku nebo příprava terénu ve formě skrývky ornice (rozsudky NSS **3 As 17/2008-76** a **8 As 28/2009-92**), příp. staveništní příprava (rozsudek NSS **4 As 33/2009-156**, stanovisko MMR **K-59/04**); byť tento přístup správních soudů je někdy předmětem kritiky (srov. Smíšek, J. *Zahájení stavby*. Stavební právo: Bulletin č. 4/2019). Jestliže k předčasnému zahájení stavby dojde, měl by stavební úřad řízení o povolení stavby zastavit [zřejmě podle § 67 odst. 1 písm. g) správního řádu], neboť žádost se stala zjevně bezpředmětnou (již zahájenou stavbu nelze povolit v řádném stavebním řízení).

K pozdnímu provedení stavby může dojít tak, že stavebník zahájí výstavbu až po uplynutí doby platnosti příslušného povolení, např. po více než dvou letech v případě stavebního povolení (stanovisko ombudsmana **3847/2011/VOP**). Nutno dodat, že k zachování platnosti povolení stačí, když stavebník zahájí ve stanovené době alespoň dílčí práce na některé části stavby (stanovisko ombudsmana **1651/2016/VOP**). Hlediska pro to, co lze považovat za zahájení stavby, by měla být stejná, jako v případě předčasného provádění stavby (srov. Neubauerová, S. *Platnost územního rozhodnutí, stavebního povolení a dalších právních titulů k umístění či provádění stavby – postřehy z praxe*. Stavební právo: Bulletin č. 3/2017).

Dalším subtypem černé stavby je taková, která byla provedena v rozporu s vydaným povolením. Povolená tedy byla, ale stavebník se od schváleného stavu při výstavbě odchýlil. Pokud je původní povolení nejasné nebo vnitřně rozporné, je pro posouzení povoleného stavu rozhodující ověřená projektová dokumentace (rozsudek NSS **6 As 43/2016-27**, rozsudek KS v Českých Budějovicích **10 A 52/2013-54**). V řízení o odstranění stavby se samozřejmě budou řešit jen významné odchylky od projektové dokumentace, ty nepodstatné může stavební úřad i dodatečně schválit zjednodušeným postupem (srov. § 118 a § 122 stavebního zákona a rozsudek NSS **7 As 17/2010-101**). Podstatnou odchylkou bude vždy změna umístění stavby, neboť ta vyžaduje nějakou formu umístění do území (rozsudek NSS **5 As 66/2011-98**). Totéž bude platit i pro zvýšení či rozšíření stavby oproti ověřené dokumentaci, ba dokonce i pro její zmenšení (rozsudek NSS **2 As 57/2016-56**). Jestliže stavebník sice o změnu stavby před dokončením požádá ještě před její realizací, ale pak ztratí trpělivost a vybuduje stavbu podstatně odchýlnou od povoleného stavu, aniž by vyčkal na vydání rozhodnutí stavebního úřadu, pak se řízení o jeho žádosti zastaví pro zjevnou bezpředmětnost a stavební úřad zahájí místo toho řízení o odstranění nepovolené změny stavby (rozsudek MS Praha **9 A 58/2013-43**). Na druhou stranu, soudy někdy přivírají oko, když stavební úřad povolí změny stavby před dokončením až po jejich realizaci, namísto aby zahájil řízení o odstranění stavby, pokud se tento nesprávný procesní postup nijak nedotkne práv ostatních účastníků řízení (rozsudek KS Hradec Králové **30 A 32/2013-128**).

Nutno ještě podotknout, že pokud stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby do konce roku 2012 (tj. před účinností novely č. 350/2012 Sb.), musí ho dokončit podle tehdy platné právní úpravy, a to nejen po stránce procesní. Podle předchozích předpisů musí posoudit i otázku, zda a jaká povolení stavby vyžadovala (rozsudek NSS **6 As 312/2017-98**). Znamená to, že v těchto případech nelze přihlížet k tomu, že novela určitou stavbu přeřadila do tzv. volného režimu nebo jiným způsobem změkčila režim jejího povolování.

Výjimečně lze upustit od odstranění stavby, jež by nyní žádné povolení nevyžadovala, pokud má daná stavba zcela minimální dopad na veřejné zájmy a práva dotčených osob (nedávný náleží ÚS I. **ÚS 1956/19**, kde šlo o několik centimetrů výšky plotu). V průběhu řízení lze takovou situaci procesně řešit vydáním rozhodnutí, jímž se odstranění stavby nenařizuje (k tomu viz níže).

III. Konstrukce řízení o černé stavbě

Ve všech výše popsaných případech je dána možnost dodatečné legalizace nepovolené stavby. Proto upravuje stavební zákon speciálním způsobem vzájemný vztah dvou správních řízení. Tím prvním je řízení o odstranění stavby, které musí stavební úřad z úřední povinnosti zahájit vždy po zjištění černé stavby (stanovisko ombudsmana **2611/2003/VOP**). Tím druhým je řízení o jejím dodatečném povolení, které bude zahájeno jen tehdy, jestliže o to stavebník požádá, z moci úřední je naopak zahájit nelze (rozsudek MS Praha **11 A 217/2015-93**). Ačkoliv se obě řízení týkají téže stavby, každé z nich má jiný účel a řeší se v něm odlišné skutkové a právní otázky, proto také nemají stejný okruh účastníků a nelze v nich uplatňovat totožné námitky (rozsudek NSS **9 As 368/2017-48**); nicméně udělení plné moci pro první z těchto řízení pokrývá i zastupování účastníka v druhém z nich (rozsudek KS Praha **48 A 9/2014-25**).

Procesní vztah obou řízení je takový, že jakmile stavební úřad obdrží žádost stavebníka o dodatečné povolení, řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti. Podle výsledku tohoto „vnořeného“ řízení pak následně dokončí přerušené řízení o odstranění stavby. Nabude-li právní moci dodatečné povolení stavby, stavební úřad původně vedené řízení o jejím odstranění zastaví usnesením, a to podle § 66 odst. 2 správního řádu s odkazem na stavební zákon jako zvláštní právní předpis. Takové usnesení se jen poznamená do spisu. Jestliže naopak stavební úřad žádost o dodatečné povolení pravomocně zamítne, pokračuje v přerušeném řízení a vydá rozhodnutí o odstranění stavby. V tomto řízení mu již nic jiného nezbyvá – pokud nebyla černá stavba dodatečně povolena, musí nařídít její demolici, i kdyby měl stavebník k jejímu zřízení sebelepší důvody, např. ochranu svého majetku před hrozící škodou (rozsudek NSS **5 As 142/2012-23**).

V úvahu ovšem připadá ještě třetí varianta. Stavební úřad může kdykoliv v průběhu řízení na základě shromážděných podkladů dospět k závěru, že stavba žádné povolení nevyžadovala nebo že ve skutečnosti v minulosti povolena byla (buď se příslušné povolení dodatečně dohledá, nebo zjištěné skutkové okolnosti svědčí spíše pro závěr, že existovalo,

jen se v průběhu času ztratilo). Může také dojít k tomu, že vlastník již v průběhu řízení sám nelegální stavbu dobrovolně odstraní. Pak má stavební úřad dvě možnosti, jak řízení uzavřít. Podle většinového názoru by měl vydat meritorní rozhodnutí s výrokem, že se odstranění stavby nenařizuje (rozsudky NSS 5 As 30/2011-93, 8 As 76/2012-35 a stanoviska ombudsmana 898/2011/VOP, 3450/2012/VOP a 4708/2014/VOP). Judikatura však připouští i zastavení řízení analogicky jako by bylo vydáno dodatečné stavební povolení, jen s tím rozdílem, že usnesení je třeba doručit účastníkům řízení a je proti němu přípustné odvolání (rozsudek NSS 9 As 358/2017-36, bod 21). Procesně čistším postupem je podle mého názoru vydat ve věci rozhodnutí, jak ostatně potvrzuje i odborná literatura (Půček P. *K judikatuře NSS a otázce ukončení řízení z moci úřední v režimu § 129 stavebního zákona*. Stavební právo: Bulletin č. 4/2019).

Celý tento model dvou řízení, z nichž jedno je vloženo do druhého, není nikterak nový; obsahoval jej již stavební zákon z roku 1976. S ohledem na to, že každé z obou řízení přináší celou řadu procesních otázek, pojednám o každém z nich v samostatné podkapitole.

IV. Nařízené odstranění stavby

Začněme okruhem účastníků. Pro řízení o odstranění stavby vymezuje účastníky speciálně § 129 odst. 10 stavebního zákona. Hlavním účastníkem je zde pochopitelně vlastník stavby, neboť jemu má být v řízení uložena povinnost ji odstranit. Spíše výjimečně lze s jeho souhlasem nařídit odstranění stavby jiné osobě. Půjde zejména o situace, kdy černým stavebníkem je prokazatelně jiná osoba, která tím zároveň porušila též oprávněné zájmy vlastníka stavby, např. neukázněný nájemník (rozsudek NSS 6 As 51/2005-129). Vlastnictví stavby musí stavební úřad vždy ověřit a v případě potřeby i důkazně podložit, nemůže tu vycházet z pouhých domněnek, jakkoliv logicky se jeví, např. že stavbu vybudoval žadatel o stavební povolení, který nevyčkal na jeho právní moc (rozsudek NSS 7 As 92/2011-93, rozsudek MS Praha 9 A 127/2010-66).

Určitou pomůckou může být to, že u staveb zbudovaných za účinnosti nyní platného občanského zákoníku bude zpravidla vlastníkem stavby vlastník pozemku pod ní (nejdůležitější výjimky z tohoto pravidla představují stavby podzemní, dočasné a stavby liniové). I za účinnosti předchozího občanského zákoníku však byly některé stavby považovány za součást pozemku, zejména různé zpevněné plochy (zde je třeba vždy nastudovat příslušnou judikaturu Nejvyššího soudu). Ve všech těchto případech se tak odstranění stavby jednoduše nařídí vlastníkovu pozemku, jehož je stavba součástí.

Přesto nelze v některých případech vlastníka stavby zjistit, např. proto, že neexistuje (zemřel či zanikl bez právního nástupce), o vlastnictví se vede spor, dochází k opakovaným převodům vlastnictví během řízení apod. V takovém případě doporučuji vést řízení s neznámým účastníkem a ustanovit mu procesního opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. e) správního řádu; v podrobnostech srov. Milerová, J. *Jak vést řízení o odstranění stavby s údajně neznámým vlastníkem?* Stavební právo: Bulletin č. 3/2017]. V krajním případě – nepodaří-li se zjistit vlastníka až do konce řízení – může stavební úřad uložit povin-

nost odstranit stavbu neznámé osobě. Splnění takového rozhodnutí sice nebude možné po nikom vymáhat, ale stavební úřad bude moci alespoň provést jeho náhradní výkon (tj. sám odstranit stavbu) bez obav z toho, že by jej dodatečně se objevivší vlastník obviňoval ze způsobení škody na majetku bez právního podkladu. Otázkou pochopitelně zůstává financování takové exekuce – za současného právního stavu by musel stavební úřad přesvědčit samosprávu, aby na něj uvolnila finance ze svého rozpočtu.

Specifické jsou stavby ve spoluvlastnictví více subjektů, typicky stavby bytových domů. Jestliže jeden ze spoluvlastníků provede nepovolené stavební úpravy na společné části bytového domu (např. rozšíří svůj byt do společné chodby nebo zasáhne do obvodového pláště budovy), nezbyvá stavebnímu úřadu, než aby nařídil odstranění takové úpravy všem aktuálním spoluvlastníkům společných částí předmětného bytového domu (rozsudky NSS 9 As 41/2009-109, resp. 8 As 61/2013-50 a 2 As 44/2017-24 pro nebytové spoluvlastnictví). Ostatní spoluvlastníci se pak případně mohou soukromoprávní cestou hojit na stavebníkovi, kvůli němuž vynaloží náklady na splnění správního rozhodnutí. Pochopitelně ale nelze v takovém případě postihovat všechny spoluvlastníky za přestupek proti stavebnímu zákonu, za ten odpovídá pouze černý stavebník sám (rozsudek MS v Praze 5 A 152/2012-27).

Účastenství v řízení o odstranění stavby je dále omezeno pouze na ty osoby, které mohou být bezprostředně dotčeny buď průběhem anebo výsledkem demolice. Zákonodárce tu zjevně vychází z toho, že nemá smysl, aby se tohoto řízení účastnili všichni vlastníci sousedních pozemků a brojili v něm proti další existenci nepovolené stavby, neboť dokud nebude zahájeno řízení o jejím dodatečném povolení, nepřipadá zachování stavby beztak v úvahu. S ohledem na to, co jsem výše uvedl o možném třetím výsledku řízení o odstranění stavby (odstranění stavby se nenařizuje, neboť jde o stavbu legální), nabízí se otázka, zda je takový model z hlediska ochrany práv udržitelný. Stavební úřad totiž může stavbu, o jejíž legálnosti měl původně pochybnosti, zachovat v území díky tomu, že nenařídí její odstranění, protože dojde k závěru, že se ve skutečnosti jedná o stavbu povolenou. Zákonná úprava nicméně stojí jasně. Osoby, dotčené pouze a jen samotnou existencí stavby, účastníky řízení o jejím odstranění nebudou. Přesto by se teoreticky mohly proti rozhodnutí, jímž se odstranění stavby nenařizuje, soudně bránit, jelikož § 65 odst. 1 soudního řádu správního nestanovuje, že by žalobu proti rozhodnutí mohl podat jen účastník řízení před správním orgánem. Žalobci by ovšem museli soudu vysvětlit, v čem jejich zkrácení na právech vydaným rozhodnutím spočívá, a museli by také podat žalobu včas, což může být s ohledem na jejich neúčast v řízení obtížné.

Dále svou pozornost zaměřím na předmět řízení o odstranění stavby, jímž musí být stavba vybudovaná bez povolení. Jelikož jde o řízení vedené z moci úřední, tíží zde důkazní břemeno stavební úřad. Ten musí prokázat, že jde skutečně o stavbu nepovolenou. Je potřeba si uvědomit, že ne každou stavbu, k níž nemůže vlastník předložit příslušné povolení, je nutno považovat za tzv. černou stavbu. Zejména u starších budov mohlo jednoduše dojít k tomu, že se vydané povolení v průběhu času ztratilo. Čím déle se taková stavba v území nachází, tím spíše jsou na místě pochybnosti o tom, že by mohla

být vybudována bez povolení, a je tudíž namísto předpokládat, že v minulosti řádně povolena byla (rozsudek KS v Hradci Králové **30 Ca 5/2002**, stanovisko MMR **344/01-32/K-15/01**, stanoviska ombudsmana **5764/2011/VOP** a **6211/2013/VOP**). Věc se pak řeší ověřením dokumentace skutečného provedení stavby podle § 125 stavebního zákona). Na druhou stranu, prokáže-li se (svědeckými výpověďmi či pátráním v nejrůznějších evidencích), že stavba ve své současné podobě nikdy povolena nebyla, může stavební úřad nařídit její odstranění bez ohledu na to, jak dlouhý čas od jejího dokončení uplynul (rozsudek NSS **2 As 102/2011-112**, rozsudek KS v Hradci Králové **31 Ca 250/97**). V případě nepovolených změn stavby je vhodné, aby si stavební úřad udělal obrázek o předmětu řízení jeho ohledáním na místě, aby vyloučil, že šlo např. jen o údržbu povolené stavby spočívající ve výměně stávajících prvků za zcela totožné (rozsudek MS Praha **7 A 136/2011-50**).

Problémy činí v praxi vymezení předmětu řízení v situaci, kdy má jít o nelegální změny povolené stavby nebo kdy je bez povolení vybudována celá skupina staveb (v podrobnostech viz Černín K. *Předmět řízení o odstranění stavby*. Stavební právo: Bulletin č. 4/2014). Není-li nelegální celá stavba, ale jen její část nebo změna, pak platí obecné pravidlo, že stavební úřad by se měl snažit při vymezení předmětu řízení o odstranění stavby oddělit nepovolené části či změny stavby od stavby povolené. Nařízením odstranění původní povolené stavby by totiž stavební úřad nepřiměřeně zasáhl do práv stavebníka. Platí to ovšem jen tehdy, jestliže je možné nelegální změny nebo části dostatečně identifikovat a bude-li původní stavba i bez nich schopná samostatné existence (rozsudky NSS **3 As 45/2004-121**, **7 As 84/2010-14**). Pokud to možné není, nezbyvá, než nařídit odstranit stavbu celou, včetně původně povoleného „torza“ (rozsudky NSS **2 As 53/2007-111**, **8 As 31/2007-165** a KS Hradec Králové **30 A 103/2014-135**). Dvojnásobně to platí v případech, kdy stavebník pod rouškou údajných stavebních úprav ve skutečnosti původní stavbu zdemoloval natolik, že fakticky zanikla a na jejím místě vybudoval stavbu novou (rozsudek **6 As 120/2013-41**, bod 21). Hraniční případy musí řešit stavební úřad podle svého uvážení, byť samozřejmě vždy s náležitým vysvětlením svých úvah v odůvodnění rozhodnutí (rozsudek NSS **1 As 177/2012-33**).

Pokud se naopak jedná o několik nepovolených staveb nebo částí stavby, jeví se vhodné je řešit a posuzovat společně, obzvláště pokud spolu funkčně nebo jinak souvisejí (rozsudek NSS **3 As 18/2011-117**, stanovisko ombudsmana **3775/2010/VOP**). V rozsudku **6 As 207/2014-36** k tomu NSS uvedl: „*To, zda stavební úřad formálně vymezí předmět řízení jako celou stavbu (příp. soubor souvisejících staveb), nebo naopak část stavby (příp. jednotlivou stavbu ze souboru), nemůže samo o sobě zapříčinit nezákonnost jeho rozhodnutí ... Nezákonně však je, pokud stavební úřad z věcného hlediska posuzuje odděleně nepovolené stavby nebo části stavby, které spolu funkčně či jinak souvisejí ... I proto je praktické řízení o souvisejících nepovolených stavbách spojovat spíše než je rozdělovat do samostatných řízení. Tím se pouze znepráhlední procesní situace, ale stavební úřad se ani takovouto „procesní parcelací“ nemůže vyhnout věcnému posouzení souboru vzájemně souvisejících staveb či stavebních změn jako celku.“*

Samozřejmě je třeba mít na paměti, že v řízení o dodatečném povolení stavby už předmět řízení nevymezuje stavební úřad, ale vlastník stavby svou žádostí. Může totiž požádat o dodatečné povolení jen některých staveb či částí stavby, jež stavební úřad projednává v řízení o jejich odstranění společně. Pokud je však cílem stavebníka dosáhnout tzv. salámovou metodou postupného povolení jednotlivých staveb, jež by jako soubor nebylo možné do území umístit, měl by se se zlou potázat. I v tomto případě totiž platí, že stavební úřad nemůže dodatečně povolit žádnou ze souvisejících staveb, aniž by nejprve posoudil jejich celkový společný dopad na veřejné zájmy (rozsudek NSS **6 As 190/2016-36**), příp. na práva sousedů, zejména těch, kteří proti jejich dodatečnému povolení vznesli občanskoprávní námitky.

Výrok rozhodnutí o odstranění stavby musí dostatečně určitě popsat, co se má odstranit (rozsudek KS v Plzni **30 Ca 394/99**), resp. do jakého výsledného stavu se má stavba, příp. pozemek, uvést (k podmínkám ukládaným v takovém rozhodnutí viz Černín K. *Jak legálně odstranit stavbu*. Stavební právo: Bulletin č. 1/2020). Tomu, kdo stavbu v rozporu se stavebním zákonem jako stavebník realizoval, je možné v rozhodnutí uložit, aby nahradil náklady řízení paušální částkou (§ 79 odst. 5 správního řádu), neboť jej lze považovat za osobu, která toto řízení porušením své právní povinnosti vyvolala (rozsudek KS v Brně **62 A 38/2012-71**). Pro další náležitosti rozhodnutí, jímž se nařizuje vlastníkovu stavbu odstranit, lze analogicky užít náležitosti rozhodnutí, jímž se odstranění stavby povoluje (§ 16 prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu).

V. Dodatečné povolení stavby

Stavebník či vlastník stavby by si měl být vědom toho, že se může pokusit svou černou stavbu legalizovat alespoň dodatečně. Stavební úřad má povinnost jej o tom poučit v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Na druhou stranu, není povinností stavebního úřadu poskytovat vlastníkovu nepovolené stavby podrobné rady, jak postupovat (stanovisko ombudsmana **6509/2015/VOP**).

Zákon výslovně pamatuje na situaci, kdy je žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby. Znamená to zpravidla, že stavební úřad se o existenci černé stavby dozví až na základě pokusu vlastníka o její dodatečnou legalizaci. Aby nemusel žádost jako předčasnou zamítnout, zavádí zákon fikci, že žádost byla podána současně se zahájením řízení o odstranění stavby. Stavební úřad může v takovém případě řízení o odstranění stavby společně s oznámením o jeho zahájení rovnou přerušit, jelikož má zahájeno řízení o jejím dodatečném povolení.

Lhůta pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby činí ze zákona 30 dnů ode dne zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební zákon sice opomněl stanovit, že řízení o odstranění stavby lze na tuto dobu přerušit, ale fakticky lhůta pro vydání rozhodnutí může začít běžet až po marném uplynutí třicetidenní lhůty pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby.

Povaha této lhůty není úplně jasná. Před jejím zavedením (novelou účinnou od 1. 1. 2013) platilo, že i když stavební úřad nějakou lhůtu stanovil, šlo jen o lhůtu pořádkovou. Vlastník stavby mohl podat žádost o dodatečné povolení stavby kdykoliv v průběhu řízení o jejím odstranění, dokonce ještě i v odvolacím řízení (rozsudek NSS **6 As 38/2007-146**). Nejvyšší správní soud sice ještě neměl příležitost vyložit právní úpravu po novele, z jednoho jeho rozhodnutí však vyplývá, že se předběžně přiklání spíše k tomu, že nyní půjde o lhůtu propadnou, po jejímž uplynutí už nebude moci vlastník černé stavby žádost o její dodatečné povolení úspěšně podat (rozsudek NSS **6 As 230/2015-34**). Podmínkou by samozřejmě bylo, že jej stavební úřad řádně poučil. Šlo by jistě o významné zpřísnění vůči černým stavebníkům, ale nastíněný výklad podle mého názoru zcela odpovídá textu zákona, neboť ten dnes umožňuje stavebnímu úřadu přerušit řízení o odstranění stavby jen v případě, že její vlastník podá žádost o dodatečné povolení „ve stanovené lhůtě“. Po jejím uplynutí již zřejmě řízení o odstranění stavby přerušit nelze.

Zákon předpokládá, že pro přerušení řízení o odstranění stavby a zahájení řízení o jejím dodatečném povolení postačuje, aby vlastník stavby podal příslušnou žádost (její podání je zpoplatněno podle zákona o správních poplatcích), a stavební úřad musí řízení přerušit. Pokud vlastník stavby podá namísto žádosti o dodatečné povolení stavby např. žádost o řádné stavební povolení nebo se pokusí nepovolenou stavbu ohlásit, má stavební úřad dvě možnosti, jak postupovat. Pokud je to možné, měl by podání podle obsahu vyhodnotit jako žádost o dodatečné povolení stavby a takto s ním dále nakládat. Jestliže to možné není, protože žadatel výslovně trvá na řádném povolovacím procesu a dodatečné povolení odmítá, stavební úřad řízení o jeho žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, jelikož jde o žádost zjevně právně nepřipustnou, resp. ohlášení odloží podle § 107 odst. 3 stavebního zákona. Řízení o odstranění stavby v takovém případě nepřerušuje a na jeho výsledek nemá takováto nepřipustná žádost žádný vliv (rozsudek MS Praha **7 A 40/2011-71**).

Žádost o dodatečné povolení nemusí být ve chvíli, kdy ji žadatel podává, úplně ani obsahovat veškeré zákonem požadované přílohy. Stavební úřad by ovšem neměl připustit obstrukční taktiku, kdy vlastník nebo stavebník černé stavby podá žádost, jejímž jediným cílem je zdržovat průběh řízení o odstranění stavby. Měl by tudíž hned v oznámení o přerušení řízení o odstranění stavby a o zahájení řízení o jejím dodatečném povolení vyzvat žadatele k doplnění náležitostí žádosti (rozsudek KS Praha **45 A 63/2012-37**), a to i s přesným popisem toho, jaké údaje či podklady je třeba doplnit (stanovisko ombudsmana **7384/2013/VOP**). Měl by mu též stanovit přiměřenou lhůtu a poučit jej o následcích nedoplnění (§ 45 odst. 2 správního řádu). Zároveň by měl na dobu běhu lhůty k doplnění přerušit i řízení o dodatečném povolení stavby [§ 64 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Za přiměřenou lhůtu k doplnění žádosti označuje veřejný ochránce práv dobu 3 až 4 měsíce (stanovisko ombudsmana **1565/2011/VOP**). Opakování výzvy s uložením nové lhůty je přípustné jen zcela výjimečně a z objektivních důvodů, např. pokud stavebník doloží, že čeká na vypracování závazného stanoviska dotčeného orgánu. Takový vstřícný postup rozhodně není na místě, pokud stavebník na výzvu stavebního úřadu bezdůvodně nereaguje a naopak neukázněně pokračuje v nepovolené výstavbě (stanovisko ombudsmana **3775/2010/VOP**). Jestliže zkrátka žadatel bez objektivních důvodů nedopl-

ní podklady ve stanovené lhůtě, musí stavební úřad řízení o žádosti zastavit [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu] a pokračovat v řízení o odstranění stavby.

Další obstrukční taktika může spočívat v tom, že ačkoliv stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby pravomocně zamítl a pokračuje v řízení o odstranění nepovolené stavby, podá stavebník další žádost dříve, než stačí stavební úřad odstranění stavby nařídit. Obecně platí, že stavební úřad by měl řízení znovu přerušit a novou žádost o dodatečné povolení opět projednat. Není to však železné pravidlo. Jestliže jde o zcela totožnou žádost, jakou stavební úřad již dříve zamítl, a stavebník neuvádí žádné nové skutečnosti ani nepředkládá nové podklady, může ji stavební úřad ignorovat a vypořádat se s ní jen v odůvodnění rozhodnutí o odstranění stavby (rozsudek NSS 6 As 230/2015-34).

Pokud jde o účastníky řízení, primárním účastníkem je žadatel, zpravidla vlastník nepovolené stavby. Okruh ostatních účastníků je širší než v řízení o odstranění stavby, neboť dodatečným povolením mohou být dotčeny tytéž osoby, které by byly dotčeny při jejím umístění do území a následném řádném stavebním povolení (stanovisko ombudsmana 5641/2013/VOP). Proto stavební zákon stanovuje v § 129 odst. 2, že účastníky řízení o dodatečném povolení budou ti, kdo by byli účastníky řádného stavebního řízení (podle § 109 stavebního zákon), a je-li posuzováno umístění stavby nebo změna oproti již vydanému územnímu rozhodnutí, pak také osoby, které by byly účastníky územního řízení (podle § 85 stavebního zákona).

Stavební úřad provádí v řízení o dodatečném povolení stavby povinně ohledání na místě, k němu by měl účastníky řízení přizvat a umožnit jim se ho účastnit (rozsudky NSS 2 As 69/2014-57 a 6 As 339/2016-26). Pokud vlastník stavby účastníkům řízení ve vstupu na pozemek nebo do rozestavěné stavby brání (není-li to samozřejmě dáno objektivně jejím nebezpečným stavem), měl by stavební úřad postupovat stejně, jako by stavebník bránil v provedení místního ohledání úředníkovi stavebního úřadu.

V celém řízení o dodatečném povolení stavby a zejména pak při vydávání rozhodnutí by měl stavební úřad uplatňovat pravidlo, že nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení (rozsudky NSS 1 As 46/2006-75 a 5 As 58/2013-215), jelikož by mohlo být chápáno jako precedens a být návodem pro ostatní, jak obejít zákon (usnesení ÚS III. ÚS 403/98). Jinými slovy, aby stavebník získal dodatečné stavební povolení, musí naplnit (přinejmenším) stejné požadavky jako v případě, že by se stavba povolovala v řádném řízení – proto také komentované ustanovení odkazuje na procesní úpravu stavebního řízení a vyžaduje předložení totožných dokladů jako k žádosti o příslušné rozhodnutí. Rozhodující je přitom stav právní úpravy v době vydání rozhodnutí o dodatečném povolení, nikoliv v době, kdy byla nepovolená stavba zbudována (rozsudek NSS 9 As 167/2012-70). I když to zákon výslovně neříká, z naznačených premis dále vyplývá, že pokud by stavba v řádném procesu vyžadovala jak umístění do území, tak povolení podle stavebního řádu, musí žadatel o dodatečné povolení splnit podmínky pro vydání územního rozhodnutí i stavebního povolení.

V následujícím textu se omezím jen ty situace, které jsou pro dodatečné povolování stavby specifické.

Obecně lze říci, že proces dodatečného povolování je zvláštní tím, že předmět rozhodnutí již fyzicky existuje. Namísto pouhých odhadů předpokládaných účinků stavby na okolí (např. rozptylových či akustických studií) tedy stavební úřad může (a musí) vycházet za účelem zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, z reálných měření. Proto se nelze ve sporných případech spokojit jen s tím, co je zaznačeno v dokumentaci skutečného provedení stavby, ale je nutno za účelem posouzení, zda není dotčen veřejný zájem nebo zda jsou důvodné námitky sousedů, realizovat sondy, znalecká posouzení apod. (rozsudek NSS **6 As 207/2014-36**). Stejně tak není pro účely posouzení souladu stavby se stavebním zákonem, s územním plánem a s obecnými požadavky na výstavbu rozhodující její formální označení nebo deklarovaný účel, nýbrž skutečné provedení a faktické užívání (rozsudek NSS **5 As 161/2012-36**, obdobně stanovisko ombudsmana **6211/2013/VOP**). Pro dodatečné povolení stavby přitom musejí být splněny obě podmínky uvedené v komentovaném ustanovení, tj. jak podmínka, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, tak podmínka, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem (rozsudek NSS **7 As 58/2013-35**). Důkazní břemeno zde leží jednoznačně na žadateli (rozsudky NSS **1 As 70/2011-74** a **5 As 161/2012-36**). Pokud stavba vyžaduje vzhledem ke svému umístění či provedení vydání výjimky z obecných požadavků na využití území nebo z technických požadavků na stavby a účastník řízení o ni požádá, měl by stavební úřad buďto provést společné řízení (§ 57 odst. 4 správního řádu), přičemž výrok o výjimce pak bude součástí rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nebo by měl řízení o dodatečném povolení přerušit, dokud nebude tato předběžná otázka vyřešena [§ 64 odst. 1 písm. c) správního řádu].

Druhé důležité pravidlo vyplývající z toho, že stavba už stojí, spočívá v tom, že stavební úřad nemá zbytečně protahovat řízení o jejím dodatečném povolení, jestliže je žádost předem odsouzena k nezdaru. Tím totiž jen zbytečně prodlužuje protiprávní stav v území, který má zpravidla negativní dopad na veřejné zájmy a na práva sousedů. Možnost dodatečného povolení stavby je absolutně vyloučena například v případě, že je umístěna v aktivní zóně záplavového území, aniž by zde zákon tento typ staveb připouštěl (rozsudek NSS **6 As 129/2016-35**). Řízení o takové žádosti je možno buď usnesením zastavit pro zjevnou právní nepřipustnost [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu], nebo ji může stavební úřad promptně zamítnout rozhodnutím bez toho, že by vyzýval žadatele k jejímu doplňování.

Sporná může být otázka, jak postupovat, jestliže se aktuálně připravuje změna územního plánu, která by dodatečné povolení stavby umožnila. Podle některých názorů ani to není důvodem k prodlužování řízení o jejím dodatečném povolení (rozsudek KS Brno **30 A 79/2017-67**, stanovisko ombudsmana **6337/2008/VOP**). Podle jiných je možné řízení o dodatečném povolení stavby přerušit, jestliže je příprava změny územního plánu v dostatečně pokročilém stadiu (rozsudek NSS **3 As 35/2015-32**). S ohledem na výše vymezené pravidlo mám za to, že vyčkávání na výsledek procesu změny územního plánu by mělo být vyhrazeno skutečně jen výjimečným situacím, kdy je změna nahrávající vlast-

níkovi černé stavby těsně před předložením zastupitelstvu ke schválení, tj. výsledek bude znám v horizontu několika málo týdnů. Tomuto náhledu odpovídá i vývoj judikatury (rozsudek KS Brno **62 A 163/2017-76**).

Nutnou podmínkou pro vydání dodatečného stavebního povolení je též oprávněnost stavby. Žadatel musí buď sám vlastnit pozemek pod stavbou, nebo předložit doklad souhlasu vlastníka pozemku s jejím umístěním (§ 184a stavebního zákona). Může se stát, že vlastnictví bude v řízení zpochybněno. Za prvé k tomu může dojít tak, že vlastník stavby je sice v katastru nemovitostí evidován jako vlastník pozemku pod ní, ale třetí osoba předloží stavebnímu úřadu doklady svědčící o tom, že tento pozemek vlastní ona. Ve druhém případě naopak pozemek pod stavbou podle údajů v katastru patří třetí osobě, ale žadatel o dodatečné stavební povolení tvrdí, že nabyl vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku vydržením, a to s ohledem na uplynulou dobu a na svou dobrou víru (tj. přesvědčení, že mu v minulosti svědčil nějaký soukromoprávní titul ke zřízení stavby). Stavební úřad v těchto případech může přerušit řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu a odkázat účastníky sporu na soud (rozsudek NSS **8 As 7/2010-99**, rozsudek NS **22 Cdo 4461/2015**). Jestliže však žádný z nich této možnosti nevyužije, stavební úřad si sám učiní úsudek o tom, komu svědčí vlastnické právo ke spornému pozemku (§ 114 odst. 3 aplikovaný na základě § 129 odst. 2 stavebního zákona). Dojde-li k závěru, že oprávnění mít stavbu na cizím pozemku nevzniklo, a nepředloží-li její vlastník alespoň dodatečně souhlas vlastníka pozemku se zřízením své stavby, stavební úřad řízení o dodatečném stavebním povolení zastaví pro chybějící nezbytnou náležitost žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Pozor, zcela jiná situace nastává, pokud stavebník přiznává, že mu žádné právo k cizímu pozemku zatím nesvědčí, tvrdí však, že mu je soud zcela jistě přizná (např. zřízením věcného břemene na základě žaloby na vypořádání mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby na něm). V takovém případě stavební úřad vůbec řízení nepřerušuje, a to i kdyby příslušná žaloba byla již u soudu podána (rozsudek KS Praha **44 A 111/2011-43**). Namísto toho poučí stavebníka, že pokud nedoloží souhlas vlastníka pozemku se zřízením stavby, bude muset úřad řízení o dodatečném povolení jeho stavby zastavit. Stavební úřad totiž rozhoduje podle právního stavu ke dni svého rozhodnutí, a pokud tu není žádného sporu o to, komu vlastnické právo k pozemku aktuálně svědčí, musí z této skutečnosti vycházet. Budoucí rozhodnutí soudu, které má teprve svou právní moc nově zřídit dosud neexistující právo k pozemku, je tedy pro rozhodování stavebního úřadu bez významu. V tom spočívá rozdíl oproti soudnímu sporu, v němž se má zpětně deklarovat již existující právo k pozemku, vzniklé např. vydržením.

Dalším zdrojem chybných postupů může být fakt, že stavební zákon i některé zvláštní právní předpisy zakotvují možnost vyvlastnit pozemky pro potřeby určitých staveb. Zpravidla jde o různé stavby ve veřejném zájmu. Je třeba si povšimnout, že v drtivé většině případů jsou tato ustanovení formulována tak, že umožňují vyvlastnění pouze pro budoucí, dosud nerealizované záměry. Když už výjimečně připouštějí vyvlastnění i u již zřízených staveb (např. § 17 zákona o pozemních komunikacích), mají tím pochopitelně na mysli

stavby povolené, tj. z hlediska veřejného práva legální (srov. Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015). V žádném případě tedy nelze tyto zvláštní právní úpravy využívat k obcházení zákonného požadavku na prokázání souhlasu vlastníka pozemku se zřízením stavby v řízení o jejím dodatečném povolení. Správný postup je takový, že stavebník předem požádá o umístění stavby do území, po získání územního rozhodnutí proběhne řízení před vyvlastňovacím úřadem, a teprve na základě pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění se případně vydá stavební povolení. To potvrzuje i odborná literatura, která z tohoto důvodu vylučuje u staveb, jejichž realizace závisí na úspěchu vyvlastňovacího řízení, vydat společné územní a stavební povolení (srov. Vobrátilová, Z., Mareček, J. *Společné územní a stavební řízení*. Stavební právo: Bulletin č. 4/2018).

Přinejmenším v jednom případě nicméně správní soud připustil, že i u nelegální stavby, jejíž povolení se řeší dodatečně, může stavební úřad předběžně posoudit, zda bude možné pozemek pod stavbou vyvlastnit, a v případě kladného závěru stavbu dodatečně povolí i bez souhlasu vlastníka pozemku (rozsudek KS Praha 48 A 75/2016-36). Považuji tento závěr za problematický, protože ve svém důsledku podporuje stavební nekázeň (srov. Černín, K. *Telekomunikace: Stavební nekázeň ve veřejném zájmu?* Jurisprudence č. 8/2008). Vyvolává také řadu právních problémů. Podle platného občanského zákoníku stavba vlastnický zpravidla „přirůstá“ k pozemku, tudíž by se vlastně musel vyvlastňovat pozemek i s existující stavbou, pro jejíž zřízení se tak děje. Navíc i u staveb, které se ze zákona součástí pozemku nestávají (např. dálnice, silnice a místní komunikace), by vznikala komplikovaná právní situace, pokud by vyvlastňovací úřad následně vyvlastnění provést odmítl, protože by měl na přípustnost vyvlastnění odlišný názor než stavební úřad. Stavba by z úředního hlediska už zůstala povolená (leďa by se podařilo stihnout lhůtu pro obnovu řízení o dodatečném povolení), ale z pohledu soukromého práva by šlo o stavbu neoprávněnou, jejíž další existenci by byl vlastník pozemku nejspíše nucen řešit soudní cestou.

Věnujme se nyní podkladům rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. První spornou otázkou je role územního rozhodnutí. Pokud již stavba byla do území pravomocně umístěna, ale následně ji stavebník vybudoval bez toho, že by si předtím opatřil stavební povolení, měl by stavební úřad posoudit soulad stavby s podmínkami vydaného územního rozhodnutí. Pokud se stavebník od územního rozhodnutí odchýlil, neznamená to ještě, že musí stavební úřad jeho žádost o dodatečné povolení automaticky zamítnout. Dodatečné stavební povolení může totiž podle komentovaného ustanovení nahradit v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Logicky jím tedy lze již vydané územní rozhodnutí i modifikovat. Pouze v případě, že by taková změna nebyla možná, protože tomu brání veřejný zájem vtělený do podmínek původního územního rozhodnutí, bylo by možné žádost o dodatečné stavební povolení z tohoto důvodu zamítnout (rozsudek NSS 5 As 48/2015-43).

Co se týká stanovisek dotčených orgánů, u některých z nich může být diskutabilní, zda je lze vydat pro již realizovanou stavbu. Týká se to zejména zásahu do významného krajinného prvku (§ 4 zákona o ochraně přírody a krajiny), který lze podle judikatury odsouhlasit pouze před provedením zamýšleného zásahu (rozsudek KS Ostrava 22 Ca 121/2002-32).

Ministerstvo pro místní rozvoj naproti tomu ve svém metodickém stanovisku (č. j. **6122/00-32/K-137/00**, publikováno ve Věstníku ministerstva č. 5/2000) vychází z toho, že pro dodatečné povolení stavby lze vydat jak závazné stanovisko k obnově kulturní památky (§ 14 zákona o státní památkové péči), tak i souhlas k zásahu do krajinného rázu (§ 12 zákona o ochraně přírody a krajiny) či závazné stanovisko k činnosti ve zvláště chráněném území (§ 44 zákona o ochraně přírody a krajiny). V souladu s touto metodikou by tedy měl stavební úřad akceptovat v řízení o dodatečném povolení stavby veškerá závazná stanoviska, jako by šlo o řízení řádné. Pokud by snad měl o jejich zákonnosti pochybnost, může ji vyjádřit nanejvýš ve svém stanovisku k případnému odvolání, neboť podle současné právní úpravy je revize závazných stanovisek dotčených orgánů možná až v odvolacím řízení (§ 4 odst. 9 stavebního zákona).

Pokud jde o použitelnost dříve vydaných závazných stanovisek a rozhodnutí, včetně výjimky z odstupů a vzdáleností stanovených vyhláškou o obecných požadavcích na využití území, platí, že postaví-li stavebník v rozporu se stavebním povolením stavbu odlišnou, tak stanoviska, souhlasy a výjimky vztahující se k původní stavbě nejsou nadále účinné (rozsudek NSS **6 As 174/2014-59**). Odlišné by bylo možné věc posoudit snad jediné tehdy, pokud by se nepovolená změna původně povolené stavby nemohla ani hypoteticky zájmu chráněného příslušným správním orgánem nijak dotknout a nutně by tak muselo dojít k vydání totožného stanoviska či rozhodnutí (rozsudek KS Brno **29 A 15/2015-126**, bod 117). Pak by nebylo nutné takové nové stanovisko nebo rozhodnutí vyžadovat, samozřejmě za podmínky, že ještě neuplynula doba jeho platnosti. U jakýchkoliv výjimek ze zákonných požadavků pak u černých staveb dvojnásob platí, že stavební úřad musí brát ohled na konstruktivně vyjádřené požadavky vlastníka sousední nemovitosti, včlenit je do rozhodnutí v podobě podmínek, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodnit, proč takovému požadavku nebylo možné vyhovět (rozsudek NSS **1 As 69/2011-176**).

Přístup stavebního úřadu k žadatelům o dodatečné stavební povolení by tedy měl být poměrně přísný. To ale neznamená, že by stavební úřad měl takové žádosti zamítat z malicherných příčin, např. jen pro neestetičnost, která nedosahuje míry, jež by zakládala rozpor s urbanistickými a architektonickými požadavky (KS Hradec Králové **30 Ca 158/98-18**). Důvodem pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení také nemůže být sám o sobě fakt, že stavebník provedl stavbu svépomocí bez odborného vedení oprávněnou osobou – takovou stavbu nelze bez dalšího považovat za závadnou (KS Hradec Králové **30 Ca 12/2003-44**). Něco jiného samozřejmě bude, pokud vzniknou o bezpečném provedení stavby důvodné pochybnosti, které se žadateli nepodaří rozptýlit. Připomeňme znovu, že je to žadatel, na kom leží v řízení o dodatečném stavebním povolení důkazní břemeno.

Pokud už stavební úřad k dodatečnému povolení stavby přikročí, může ve svém rozhodnutí formulovat podmínky pro dokončení stavby. Zcela jednoznačně to platí tam, kde stavba není dosud fakticky dokončena (např. proto, že stavební úřad v průběhu jejího budování aktivně zasáhl a zakázal stavebníkovi, aby v černé výstavbě pokračoval). Domnívám se však, že totéž platí i pro stavbu, kterou stavebník považuje za dokončenou. Pokud totiž veřejný zájem nebo důvodné námitky sousedů brání stavebnímu úřadu v tom,

aby ji dodatečně povolil, má jen dvě možnosti konání. Buď žádost o dodatečné povolení zamítnout, nebo jí vyhovět, ovšem stanovit pro dokončení stavby takové podmínky, které zájmový střet v území uspokojivě vyřeší (např. uloží stavebníkovi vybudovat protihlukovou stěnu, posílit výkon čističky odpadních vod nebo zazdít vybudovaná okna). Je zřejmé, že stanovení podmínek, byť se jím ukládá stavebníkovi povinnost, je mnohem mírnějším opatřením, než zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť tato druhá cesta vede nakonec nutně k odstranění celé nepovolené stavby. Stavebník má přitom možnost se i proti podmínkám obsaženým ve výroku dodatečného povolení bránit odvoláním a případně i soudní cestou, pokud s nimi nesouhlasí. Důležité je, aby stavební úřad neopomněl stanovit pro dokončení stavby lhůtu, zejména pokud jde o stavbu, kterou lze užívat bez jakéhokoli dalšího povolení.

Tím se dostáváme k otázce užívání dodatečně povolené stavby. Pro stanovení toho, zda taková stavba bude vyžadovat nějakou formu kolaudace, nebo zda ji lze užívat bez dalšího, platí stejná pravidla jako pro řádně povolené stavby (§ 119 stavebního zákona). U stavby, kde je kolaudace nutná, musí její vlastník požádat stavební úřad o vydání kolaudačního souhlasu či kolaudačního rozhodnutí. Jestliže tak učiní ještě v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby, nevidím žádný důvod, proč by stavební úřad nemohl učinit výrok kolaudačního rozhodnutí či souhlasu součástí rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jako to stavební zákon výslovně umožňoval před novelou č. 315/2012 Sb. Takový postup je jistě v souladu s obecným požadavkem, aby stavební úřad vydával jen jedno rozhodnutí tam, kde je to možné (§ 4 odst. 1 stavebního zákona). Pokud vlastník stavby žádost před skončením řízení nepodá, měl by jej stavební úřad v dodatečném stavebním povolení alespoň poučit, jaký typ povolení bude stavba ke svému užívání vyžadovat.

VI. Společné problémy

Úprava v komentovaném ustanovení se pochopitelně nevztahuje jen na celé stavby, ale i na jejich části a změny, stejně jako na výrobky plnící funkci stavby (např. mobilní domy). Ty všechny zahrnuje již samotný pojem „stavba“ (srov. definice pojmů v § 2 stavebního zákona).

Chce-li stavební úřad nařídit odstranění části stavby, může takový krok někdy vyžadovat provedení zabezpečovacích prací (např. statické zajištění zbytku původní povolené stavby po odstranění jejích nepovolených změn). Aby mohl stavební úřad dobře naformulovat podmínky svého rozhodnutí, může být nezbytné pořídit projektovou dokumentaci nebo jiné podklady. Nepořídí-li je vlastník stavby dobrovolně a nepředloží-li je sám stavebnímu úřadu, může mu stavební úřad takový postup podle § 129 odst. 9 stavebního zákona nařídit a stanovit mu k tomu lhůtu. Činí tak v rámci probíhajícího řízení, ale protože stavební zákon nestanovuje formu rozhodování, musí podle mého názoru stanovit stavební úřad tuto povinnost správním rozhodnutím (podobně jako se v průběhu řízení rozhoduje např. o odepření nahlédnutí do spisu). Nesplní-li vlastník takto uloženou povinnost, měl by stavební úřad – poté, co vlastníka stavby na hrozící následek upozorní – opatřit podle komentovaného ustanovení sám projektovou dokumentaci nebo jiné

podklady, a to na náklady vlastníka stavby. To by zřejmě znamenalo, že by stavební úřad musel pořízení takovéto dokumentace financovat z vlastních prostředků a následně vynaložené náklady vymáhat po vlastníkovu stavby občanskoprávní cestou. Takový postup se mi nejeví příliš praktický. Spíše bych doporučil provést náhradní výkon vydaného rozhodnutí standardním postupem podle § 107 a násl. správního řádu. V rámci něho je mimo jiné možno uložit vlastníkovu stavby, aby předem složil zálohu na náklady exekuce (§ 119 správního řádu).

Vedle změn stavby bylo nutno výslovně zmínit, že podle komentovaného ustanovení se přiměřeně řeší též nucené odstranění terénních úprav a zařízení (§ 129 odst. 7 stavebního zákona, pro jejich definici srov. § 3 stavebního zákona). To neznamená, že by se každé navezení materiálu na určitý pozemek mělo řešit jako nepovolená terénní úprava. Záleží na tom, zda se jedná jen o dočasnou skládku, nebo zda stavebník hodlá materiál na místě ponechat trvale a tím změnit tvářnost prostředí (rozsudek MS Praha **11 Ca 91/2007-35**). Nevhodné uložení materiálu lze podle okolností řešit jinými právními prostředky, např. na pozemní komunikaci jako nedovolené zvláštní užívání či pevnou překážku, ve volné krajině jako nedovolenou změnu chráněných částí přírody apod. Na druhou stranu, nenabízí-li zvláštní právní předpis žádný nástroj k účinné ochraně veřejného zájmu a práv dotčených osob, musí stavební úřad nařídít odstranění i takové terénní úpravy, jež ke svému vytvoření žádné povolení podle stavebních předpisů nevyžadovala, a to analogicky podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

Dalším zvláštním případem je situace, kdy stavebník nic nového nevybuduje, ale naopak bez potřebného povolení nebo v rozporu s ním část stavby odstraní, např. odseká ozdobné prvky ze stavby památkově chráněné nebo svévolně zničí část veřejné infrastruktury (§ 129 odst. 8 stavebního zákona). Tehdy může stavební úřad za přiměřeného užití § 129 stavebního zákona nařídít obnovení předcházejícího stavu stavby. Zákon zde sice pro odstranění části stavby používá pojem „stavební úprava“, jde však podle mého názoru o jeho použití v obecném významu, nikoliv ve smyslu legální definice tohoto pojmu obsažené v § 2 stavebního zákona. Proto se domnívám, že podle komentovaného ustanovení je možné nařídít obnovu předcházejícího stavu stavby i v případě, že stavebník odstraní tak významnou část stavby, že tím dojde ke zmenšení jejího půdorysu nebo výšky (šlo by o jakýsi opak nástavby či přístavby). Naproti tomu výkladem nelze překonat fakt, že zákonodárce zjevně nepočítal s tím, že by bylo nutno ve veřejném zájmu obnovit celou nelegálně odstraněnou stavbu. Taková situace přitom může v praxi nastat (např. kdyby došlo k úplnému odstranění stavby sloužící jako protipovodňové opatření). Snad by bylo možno v takovém případě aplikovat ustanovení o obnovení původního stavu stavby analogicky, byť při ukládání povinnosti je takový postup mimořádně problematický.

Stavební výrobky – vnitřní trh EU a princip vzájemného uznávání

Eva Šteflová

Jedním ze základních principů, na kterém je postaveno fungování Evropské unie, je **vnitřní trh**, který tvoří území všech členských států EU. Vnitřní trh představuje prostor, ve kterém platí volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

Volný pohyb zboží má zajistit volnou a spravedlivou soutěž jednotlivých subjektů na trhu. Členské státy, které mají odpovědnost za bezpečnost a ochranu zdraví svých obyvatel a životního prostředí, stanovují často rozdílné požadavky na výrobky. Tím vzniká pro podnikatele povinnost přizpůsobit výrobek např. rozdílným technickým normám, což může představovat výraznou ekonomickou zátěž a překážku při exportu výrobku. Odstranovat neoprávněné překážky ve volném pohybu zboží na vnitřním trhu pomáhá harmonizace a princip vzájemného uznávání.

Harmonizace se uplatňuje tam, kde došlo k nalezení kompromisů mezi členskými státy a ke sjednocení technických požadavků a předpisů. Pro výrobky, které nejsou pokryty harmonizací, se uplatňuje **princip vzájemného uznávání** (kromě členských států se aplikuje i na Norsko, Lichtenštejnsko, Island a Turecko), kdy členské státy uznávají, že i když jsou výrobky vyrobené v souladu s jinými předpisy, normami nebo postupy, než jsou jejich vlastní, tyto v zásadě zaručují srovnatelnou míru bezpečnosti a nemohou jim odepřít přístup na svůj trh.

V jednotlivých případech ale mohou členské státy omezit volný pohyb, a to na základě tzv. oprávněných zájmů (např. ochrana zdraví, životního prostředí, kultury, průmyslového vlastnictví). Mezi takové výrobky ze své podstaty spadají i stavební výrobky, které na rozdíl od ostatních výrobků nejsou určeny pro „konečného spotřebitele“, ale k zabudování do stavby. Bezpečnost staveb je vždy v kompetenci členského státu.

Podmínky uvádění na trh podle zásad vzájemného uznávání jsou od 19. dubna 2020 stanoveny nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/515 o vzájemném uznávání zboží uvedeného v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě a o zrušení směrnice (ES) č. 764/2002.

Povinnosti distributora dodávajícího na trh v České republice neharmonizované stavební výrobky podle principu vzájemného uznávání jsou podrobně uvedeny v dokumentu (viz níže), který vznikl ve spolupráci Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva pro místní rozvoj, České obchodní inspekce, Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví a Technického a zkušebního ústavu stavebního Praha, s. p.

Vzájemné uznávání – Povinnosti distributora dodávajícího na trh v České republice neharmonizované stavební výrobky

Český právní řád stanovuje určité právní povinnosti, které musí být při dodání neharmonizovaného stavebního výrobku na trh v ČR splněny.

Neharmonizovaným stavebním výrobkem se rozumí stavební výrobek, jež není regulován na úrovni EU. Neharmonizovaný stavební výrobek může být na národní úrovni regulován zákonem č. 22/1997 Sb. a jeho prováděcím nařízením vlády č. 163/2002 Sb., nebo stavební výrobek nemusí být na národní úrovni konkrétně upraven a pak se na něj vztahují pravidla stanovená zákonem č. 102/2001 Sb.

Uvedení výrobku na trh definuje § 2 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb. jako: „*první do-
dání výrobku na trh v rámci obchodní činnosti, kterým se rozumí předání nebo nabídnutí k předání výrobku nebo převod vlastnického práva k výrobku za účelem distribuce, používání nebo spotřeby na trhu Evropské unie, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Za uvedené na trh se považují i výrobky vyrobené nebo dovezené pro provozní potřeby při vlastním podnikání výrobců nebo dovozců a výrobky poskytnuté k opakovanému použití, je-li u nich před opakovaným použitím posuzována shoda s právními předpisy, pokud to stanoví nařízení vlády. Je-li to nezbytné, vláda nařízením blíže vymezí pojem uvedení na trh pro výrobky, na které se tento technický předpis vztahuje*“.

Distributora definuje § 2 písm. g) zákona č. 22/1997 Sb. takto: „distributorem je ten, kdo v dodavatelském řetězci dodává výrobky na trh“.

Povinnosti hospodářských subjektů, v daném případě **distributora**, jsou stanoveny v § 13 odst. 9 zákona č. 22/1997 Sb. a v § 13a odst. 3 nařízení vlády č. 163/2002 Sb. Pokud stavební výrobek není na národní úrovni regulován, jsou povinnosti hospodářských subjektů stanoveny zákonem č. 102/2001 Sb.

Obecné podmínky uvedení výrobků na trh lze nalézt také na internetových stránkách České obchodní inspekce.

Pokud byl stavební výrobek uveden na trh na území jiného členského státu EU v souladu s jeho právními předpisy, a jedná se o výrobek neharmonizovaný, je možné využít při jeho dodání na trh v České republice zásady **vzájemného uznávání**. Pro tuto oblast se od 19. dubna 2020 použije nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/515 o vzájemném uznávání zboží uvedeného v souladu s právními předpisy na trh v jiném

členském státě a o zrušení nařízení (ES) č. 764/2008. V období předcházejícím je použitelné nařízení ES č. 764/2008.

Uvedením v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě se podle nařízení 2019/515/EU rozumí skutečnost, že určité zboží nebo zboží určitého druhu splňuje příslušná pravidla použitelná v daném členském státě, nebo se na ně žádná taková pravidla nevztahují, a že je dodáváno konečným uživatelům v daném členském státě;

Dodáním na trh se podle nařízení 2019/515/EU rozumí dodání zboží k distribuci, spotřebě nebo použití na trhu na území členského státu určení v rámci obchodní činnosti, ať už za úplatu, nebo bezplatně.

Podle zásady vzájemného uznávání členské státy nesmějí zakázat na svém území prodej zboží uvedeného v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě, a to ani v případě, že zboží, včetně zboží, které není výsledkem výrobního procesu, bylo vyprodukováno podle odlišných technických pravidel.

Aby se na zboží vztahovala zásada vzájemného uznávání, musí být uvedeno v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě.

Pokud se má zboží považovat za uvedené v **souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě, musí splňovat příslušná pravidla použitelná v daném členském státě a musí být dodáváno konečným uživatelům v tomto členském státě** (viz preambule 15 nařízení 2019/515/EU). Tato podmínka se týká každého jednotlivého výrobku, z čehož vyplývá, že každý výrobek, na který má být uplatněn princip vzájemného uznávání při jeho dodání do dalšího členského státu, musí pocházet z distributorské sítě státu, kde byl uveden na trh. Pokud je ale výrobek předán k distribuci do jiného členského státu přímo výrobcem, platí pro uvedení na trh pravidla v daném členském státě.

Zásada vzájemného uznávání však není absolutní. Členské státy mohou omezit dodávání na trh zboží, jež bylo uvedeno v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě, jestliže jsou tato omezení opodstatněná na základě důvodů stanovených v článku 36 Smlouvy o fungování EU nebo na základě jiných naléhavých důvodů obecného zájmu uznaných judikaturou Soudního dvora Evropské unie ve vztahu k volnému pohybu zboží a jestliže jsou tato omezení přiměřená sledovanému cíli.

Nařízení 2019/515/EU obsahuje v čl. 5 informaci ohledně postupu při posuzování zboží dozorovými orgány za účelem zjištění, zda je zboží uvedeno v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě, a pokud ano, zda jsou legitimní veřejné zájmy, na něž se vztahuje platné vnitrostátní technické pravidlo členského státu určení, náležitě chráněny s ohledem na vlastnosti daného zboží. Je zde rovněž podrobně upraveno, kdy a jak musí být kontrolovaný subjekt informován, jak se postupuje, pokud předloží prohlášení pro vzájemné uznávání či jak se postupuje v případě, že předloží protokoly a jiná osvědčení. Rovněž je zde upraveno, jaké náležitosti musí obsahovat správní rozhodnutí, které dozorové orgány vydají.

V jeho § 13a odst. 1 je uvedeno:

„Výrobek vyrobený v jiném členském státě Evropské unie nebo jiném státě tvořícím evropský hospodářský prostor se považuje v jednotlivých případech za odpovídající požadavkům tohoto nařízení, pokud vyhovuje zkouškám a zjištěním, které podle metod platných v České republice nebo uznaných za rovnocenné provedl subjekt k tomu schválený ve státě výrobce.“

Nařízení vlády nestanovuje konkrétně, kdo posoudí, zda se jedná o výrobek odpovídající požadavkům v České republice a zda použité zkoušky nebo zjištění jsou provedeny metodami platnými v ČR nebo jsou těmto metodám rovnocenné. Odpovědnost za splnění této podmínky je na tom, kdo výrobek dodává na trh v České republice. V tomto případě tedy na distributorovi. Pokud distributor má dostatek informací a znalostí a je schopen posoudit, zda výrobek odpovídá požadavkům v ČR a zda jsou zkušební metody platné a rovnocenné, může tak teoreticky učinit sám. Pokud tomu tak není, měl by se obrátit na některý se subjektů autorizovaných k posuzování shody (tzv. autorizovaná osoba), který je příslušný k dané skupině výrobků. Při kontrole dozorovým orgánem má distributor povinnost prokázat splnění podmínek §13a odst. 1.

Od 19. 4. 2020 je možné využít nového institutu **prohlášení pro vzájemné uznávání**, vypracovaného v souladu s článkem 4 nařízení 2019/515/EU. Jeho účelem je jednodušší prokazování skutečnosti, že byl výrobek uveden na trh v souladu s právními předpisy pro účely vzájemného uznávání. Tímto dokumentem lze prokázat příslušným orgánům členského státu určení, že dané výrobky byly uvedeny v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě. Prohlášení pro vzájemné uznávání může zpracovat rovněž distributor v rozsahu stanoveném v nařízení.

Podmínky uvedené v §13a nařízení vlády č. 163/2002 Sb. je třeba splnit, aby mohl být výrobek použit ve stavbách v ČR. Tato povinnost vyplývá zejména z ustanovení §156 zákona č. 183/2006 Sb. stavební zákon:

„(1) Pro stavbu mohou být navrženy a použity jen takové výrobky, materiály a konstrukce, jejichž vlastnosti z hlediska způsobilosti stavby pro navržený účel zaručují, že stavba při správném provedení a běžné údržbě po dobu předpokládané existence splní základní požadavky na stavby.

(2) Výrobky pro stavbu, které mají rozhodující význam pro výslednou kvalitu stavby a představují zvýšenou míru ohrožení oprávněných zájmů, jsou stanoveny a posuzovány podle zvláštních právních předpisů.“¹⁾

1) Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky. Nařízení vlády č. 190/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky označované CE, ve znění nařízení vlády č. 251/2003 Sb. a nařízení vlády č. 128/2004 Sb.

Pokud byl výrobek uveden na trh v jiném členském státě EU a zkoušen podle předpisů tohoto členského státu, přihlíží se k již provedeným zkouškám za podmínky, že byly provedeny subjektem k tomu schváleným ve státě výrobce. Nicméně je možné, že na základě posuzování podle čl. 5 nařízení 2019/515/EU pro ČR bude třeba provést nějaké další zkoušky nebo posouzení.

Pokud chce distributor získat dokumentaci stanovenou v nařízení vlády č. 163/2002 Sb. v souladu s § 13a odst. 2 může se obrátit na některou z příslušných autorizovaných osob, která provede kompletní posouzení výrobku s využitím všech zkoušek provedených akreditovanými laboratoři. Chybějící zkoušky může zajistit autorizovaná osoba nebo akreditovaná laboratoř. Prohlášení o shodě však musí vypracovat výrobce.

Seznam autorizovaných osob, které mohou provést příslušné zkoušky, a nezbytná posouzení lze nalézt na <http://www.unmz.cz/test/autorizovane-osoby>.

Ohledně dotazů vztahujících se ke stavebním výrobkům je možné obrátit se na kontaktní místo pro stavební výrobky zřízené na Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR:

<https://www.mpo.cz/cz/stavebnictvi-a-suroviny/kontaktni-misto-pro-stavebni-vyrobky/>.

V případě požadavků jdoucích nad rámec výše uvedených úprav, např. požadavku na opětné provedení zkoušek, je možné obrátit se na bezplatnou neformální službu SOLVIT: <https://ec.europa.eu/solvit/>.

Použité zdroje:

Vzájemné uznávání – povinnosti distributora dodávajícího na trh v České republice neharmonizované stavební výrobky. On-line verze, dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/stavebnictvi-a-suroviny/kontaktni-misto-pro-stavebni-vyrobky/vzajemne-uznavani---povinnosti-distributora-dodavajiciho-na-trh-v-ceske-republice-neharmonizovane-stavebni-vyrobky--253989/>

Ze 73. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 25. 6. 2020

Emil Flegel, Jaroslava Millerová

Účastníci byli seznámeni s **nálezem Ústavního soudu č. j. III. ÚS 709/19 ze dne 12. 5. 2020 – k právu obce na samosprávu, rozpory s dotčenými orgány při pořizování územního plánu.**

Předmětem věci byla žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jíž se obec domáhala určení, že dohoda uzavřená mezi vedlejšími účastníky (žalovanými) o řešení rozporu vzniklého po společném jednání o návrhu územního plánu je nezákonným zásahem; žalobou bylo rovněž požadováno vyslovení zákazu v rámci pořizování územního plánu obce uvedenou dohodu uplatňovat vedlejšími účastníky. K nezákonnému zásahu do práva na samosprávu může dojít již požadavkem státní moci na prosté zdržení se určitého jednání při výkonu samostatné působnosti obce, což byl právě případ stěžovatelů. To, jakým způsobem se správní soudy vypořádaly s námitkou nepřiměřenosti plošného zákazu solárních panelů a v důsledku toho i s otázkou (ne)zákonnosti zásahu do práva na samosprávu, dle názoru Ústavního soudu z ústavněprávního hlediska neobstojí.

Dále bylo projednáváno **usnesení Ústavního soudu č. j. IV. ÚS 2682/19 ze dne 28. 4. 2020 – napadení Aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje.**

Stěžovatelé v obsáhlé ústavní stížnosti akcentovali čtyři stěžejní části:

a) Krajský soud a Nejvyšší správní soud porušily jejich základní práva tím, že se odmítly věcně zabývat návrhovým bodem a argumentací namítající nezákonnost politiky územního rozvoje, ačkoliv současně vycházely z právního názoru, podle něž je politika územního rozvoje pro obsah ZÚR JMK závazná. Tím došlo k odepření spravedlnosti a k porušení práva na spravedlivý proces (sc. – práva na soudní ochranu) podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

b) Vedlejší účastník v ZÚR JMK zneužil institut územních rezerv, čímž došlo k porušení práva stěžovatelů na samosprávu ve smyslu čl. 8 a hlavy sedmé Ústavy a v případě dalších stěžovatelů jejich základních práv na ochranu vlastnictví a na příznivé životní prostředí. Vymezením rozsáhlých územních rezerv v ZÚR JMK byla stěžovatelům odňata možnost rozhodovat o budoucí koncepci svého území (a tím i možnost chránit své území), což je jedním ze základních aspektů práva na samosprávu. Krajský soud a Nejvyšší správní soud neposkytly stěžovatelům ochranu proti těmto zásahům.

c) Důvody nepřezkoumatelnosti rozsudků krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, které zapříčinily jejich protiústavnost v tom směru, že se soudy uplatněnými návrhovými a kasačními námitkami dostatečně nezabývaly a porušily tak právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

d) Krajský soud a Nejvyšší správní soud bez zákonného důvodu neprovedly stěžovateli navržené důkazy. Tento nesprávný postup krajského soudu i Nejvyššího správního soudu přispěl k nepřezkoumatelnosti jejich rozsudků. I tím krajský soud a Nejvyšší správní soud porušily právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny i jejich práva na ochranu vlastnictví, na příznivé životní prostředí, a v případě stěžovatelů 1. až 7. rovněž jejich právo na samosprávu.

Ústavní soud stížnosti odmítl.

Byl rovněž diskutován **rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 76/2017 ze dne 24. 3. 2020 – regubliny v ÚP Pec pod Sněžkou.**

Krajský soud i Nejvyšší správní soud původně konstatovaly, že v případě města Pec pod Sněžkou došlo k pochybení a nezákonnosti pořizovatele při přípravě návrhu ÚP, neboť ten připravil ÚP mimo rámec umožněný mu zákony a prováděcími předpisy, zejména vyhláškou č. 500/2006 Sb. Oba obecné soudy původně vycházely ze závěrů v tom smyslu, že obsah územního plánu je věcí samosprávy, zatímco forma či typy zpracování náleží do tzv. přenesené působnosti obce a platí zde tedy vázanost podzákonými právními předpisy (pro pořizovatele územního plánu). Ústavní soud nicméně dospěl k závěru (kterým jsou nadále obecné soudy vázány) a to, že na obsah a formu územního plánu nejde nahlížet jako na dvě oddělené či rozdílné kategorie, ale tyto dva prvky územně plánovací dokumentace jdou ruku v ruce, tedy skutečnost, že prováděcí právní předpisy platné a účinné pro pořizování územního plánu neznají problematiku tzv. regublin není samo o sobě a bez dalšího důvodem pro závěr o tom, že jejich vymezení je nezákonné. Krajský soud vyslovil nesouhlas s některými závěry Ústavního soudu. Krajský soud vyslovil názor, že právo na samosprávu, tedy výkon samostatné působnosti obce je stále výkonem veřejné moci (veřejné správy) a je tudíž vždy omezeno čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. I pro samosprávu platí, že může při uplatňování veřejné moci postupovat vždy v souladu se zákonem, resp. v jeho mezích. Jak bylo uvedeno výše, územní plánování závisí na spolupráci státní správy a samosprávy, přičemž stavební zákon určuje kompetence, které náleží státní správě či samosprávě. Podle názoru krajského soudu není možné, aby v případě, kdy pořizovatel územního plánu zpracovává územní plán v rozporu s právními předpisy, byl tento nedostatek zhojen schválením územního plánu zastupitelstvem v samostatné působnosti. Soud opětovně odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce, jímž zrušil postupem dle § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, některé části územního plánu navrhovatele přijatého zastupitelstvem navrhovatele.

Na programu byl také **rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 4/2019 ze dne 13. 11. 2019 – soudní přezkum ve vazbě na později zrušenou ÚPD.**

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení opatření obecné povahy (jeho části), kterého bylo ve věci užito jako podkladového aktu, přestože bylo opatření obecné povahy zrušeno po vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy (jeho části) podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je přípustný pouze za podmínky, že napadená část opatření obecné povahy byla užita při rozhodování v konkrétní věci, tj. při vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Pozornost vzbudil **rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 187/2017 ze dne 30. 1. 2020 – aktivní legitimace sousední obce k napadení územního plánu, ochrana ZPF.**

NSS se vyjádřil k obsahu stanoviska krajského úřadu jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ve vztahu k půdě I. a II. třídy ochrany. Stanovisko dotčeného orgánu státní správy musí být odůvodněno, mimo jiné proto, aby ho správní soud vůbec mohl přezkoumat v rámci řízení o přezkumu opatření obecné povahy (viz § 154 ve spojení s přiměřeným použitím § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130). Orgán ochrany zemědělského půdního fondu je při svém rozhodování vázán Metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb., neboť se jedná o vnitřní předpis, kterým Ministerstvo životního prostředí v rámci jemu svěřené pravomoci a v mantinelech zákonné úpravy podrobněji upravilo postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě pořizování nové územně plánovací dokumentace, a bylo by v rozporu se zásadou rovného zacházení a zákazu libovůle, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od metodického pokynu odchýlil (čl. 1 Listiny, čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. NSS).

Proběhla také diskuse nad **rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 11 A 104/2017 ze dne 12. 5. 2020 – k souhlasu vlastníka veřejné účelové komunikace k napojení a porušení ust. § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.**

Podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona žadatel o vydání územního rozhodnutí k žádosti připojí stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem. Z uvedeného ustanovení vyplývá potřeba žadatele o vydání územního rozhodnutí doložit stanoviska vlastníků veřejné dopravní infrastruktury. Stanovisko podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona vydává vlastník veřejné dopravní infrastruktury, v daném pří-

padě vlastník účelové komunikace (§ 2 odst. 1k, bod 1 stavebního zákona). V situaci, kdy je účelová komunikace součástí pozemku, a tudíž je ve spoluvlastnictví, je třeba, aby stanovisko podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona bylo vyžádáno od všech spoluvlastníků této účelové komunikace.

Na programu byl i **rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 122/2014 ze dne 29. 2. 2016 – k nařízení odstranění staveb, u kterých nová právní úprava stanoví tzv. volný režim.**

Pokud stavby po změně právní úpravy již nepodléhají ani stavebnímu povolení, ani ohlášení, o takových stavbách již nemůže probíhat řízení o odstranění stavby. Stavební úřad by sice mohl zahájit řízení o odstranění stavby, ale stavebník nebo vlastník stavby by už nemohl požádat o její dodatečné povolení. Řízení o odstranění stavby by tak buď jak buď zřejmě muselo skončit nařízením odstranění stavby. Takový postup by ovšem byl vůči stavebníku nebo vlastníku stavby naprosto diskriminační, a proto je třeba odmítnout oprávněnost vedení řízení o odstranění staveb.

Bylo probíráno **stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 13. 3. 2020 k přezkumu závazných stanovisek dle § 149 odst. 6 správního řádu ve vazbě na § 4 odst. 9, 10, 11 stavebního zákona.**

MV se ztotožňuje se závěrem, že vůči § 149 odst. 6 správního řádu je naopak speciální § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů: *„Nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“* Předmětná dikce přitom skutečně nasvědčuje tomu, že daným pravidlem došlo k vyloučení samostatného přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 6 správního řádu, což potvrzuje též odborná literatura.

Byla podána **informace k Metodické instrukci MŽP k závazným stanoviskům povolujícím kácení pro účely stavebních záměrů a výklad ust. § 8 odst. 6 ZOPK.**

Výklad pojmu „kácení pro účely stavebního záměru“. Stanovisko, kdy je ke kácení pro účely stavebního záměru nutné rozhodnutí o povolení podle 8 odst. 1 ZOPK a kdy závazné stanovisko podle 8 odst. 6 ZOPK. Ve které fázi je nutné vyřešit kolizi stavebního záměru s dřevinami, náležitosti žádosti o vydání závazného stanoviska podle 8 odst. 6 ZOPK, podmínky, platnost, „změna“ závazného stanoviska, přezkum závazného stanoviska ke kácení a náhradní výsadbě.

Dále bylo diskutováno následující:

- a) informace o novele zákona č. 416/2009 Sb.;
- b) rekonstrukce stavebního zákona – jednání Legislativní rady vlády;
- c) rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 127/2018 ze dne 28. 5. 2020 – k zahájení stavby před jejím povolením;
- d) příslušnost k vedení řízení o vyvlastnění ve vazbě na zákon č. 416/2009 Sb.;
- e) problematika vyvlastnění za účelem zřízení věcného břemene za situace, kdy je pozemek ve spoluvlastnictví více osob a dohodu chtějí uzavřít jen někteří;
- f) problematika podjatosti rady obce při rozhodování o námitkách v rámci přijímání opatření obecné povahy o stavební uzávěře.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19 k právu obce na samosprávu, rozpory s dotčenými orgány při pořizování územního plánu

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelů obce L. a Zastupitelstva obce L. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018 č. j. 6 A 205/2015-77, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, jako účastníků řízení, a Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva kultury tak, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018 č. j. 6 A 205/2015-77, bylo porušeno ústavně zaručené právo obce L. na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018 č. j. 6 A 205/2015-77 zrušil. Z nálezů Ústavního soudu mimo jiné vyplývá:

Ústavní stížností podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí pro porušení práva na samosprávu obce zaručeného v čl. 8 a čl. 100 až 102 Ústavy ve spojení s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a pro porušení čl. 2 odst. 3 Listiny, umožňujícího ukládat povinnosti toliko na základě zákona. Z ústavní stížnosti, k ní přiložených kopií napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) sp. zn. 6 A 205/2015 Ústavní soud zjistil, že rozsudkem městského soudu ze dne 27. 4. 2017 č. j. 6 A 205/2015-42 byla zamítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jíž se obec L. domáhala určení, že dohoda uzavřená mezi vedlejšími účastníky (žalovanými) dne 9. 3. 2015, MMR č. j. 41466/2014-81-2, o řešení rozporu vzniklého po společném jednání o návrhu územního plánu obce L. mezi Městským úřadem B., odborem rozvoje a správy, úřadu územního plánování, jako pořizovatelem územního plánu obce L., a Ministerstvem kultury jako dotčeným orgánem (dále též jen „dohoda“), je nezákonným zásahem; žalobou bylo rovněž požadováno vyslovení zákazu v rámci pořizování územního plánu obce L. uvedenou dohodu uplatňovat vedlejšími účastníky. Dohoda je výsledkem jednání Ministerstva pro místní rozvoj, jako ústředního správního úřadu ve věcech územního plánování, s Ministerstvem kultury, jako

dotčeného orgánu, který v řízení o návrhu územního plánu obce L. vydal stanovisko ze dne 15. 7. 2013 č. j. MK 33563/2013 OPP, které tato obec považuje za nepřijatelné a omezující její rozvoj. Dohoda stanoví požadavky na úpravu návrhu územního plánu obce L., týkající se mimo jiné vymezení nebo rozdělení ploch bydlení, plochy občanského vybavení, smíšených obytných ploch, smíšených výrobních ploch, ploch veřejných prostranství, ploch dopravní infrastruktury a plochy smíšené zeleně. Např. u plochy dopravní infrastruktury Z78 stanoví, že bude rozdělena na dvě přibližně stejné plochy, a u té, která má být vymezena pro záchytná parkoviště, bude intenzita jejího využití pro zastavení maximálně 0,8, přičemž rozhodování v území v této části plochy bude podmíněno pořízením územní studie. Dohoda obsahuje též požadavek týkající se krajinného rázu – nepřípustnost nových výškových dominant, např. rozhleden, v celém řešeném území územního plánu obce L. Stanoví rovněž podmínky pro využití ploch, mimo jiné nepřípustnost výroby elektrické energie pomocí slunečního záření (např. fotovoltaické elektrárny) v zastavěném území a zastavitelných plochách (vyjma fotovoltaických panelů nebo systémů o celkové ploše do 1 m² napájejících např. parkovací automaty, radary atd., nejsou-li připevněny nebo položeny na střeších staveb), jakož i solárních termických panelů, kolektorů, absorberů a jiných zařízení sloužících k výrobě tepla např. pro ohřev vody, které jsou připevněny nebo položeny na střeších staveb.

Ke kasační stížnosti obce L. byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2017 č. j. 6 As 222/2017-26 rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Ke zrušení rozsudku městského soudu došlo z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, když Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že „*sice zhodnotil zákonnost zásahu z formálního hlediska (tj. zda byl učiněn na základě zákona a v souladu s ním), vůbec se ale nezabýval materiálním posouzením zákonnosti provedeného zásahu, které zahrnuje též hodnocení jeho ústavnosti, včetně legitimního cíle a přiměřenosti*“ (citováno podle bodu 2 odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu). V následném řízení městský soud ústavní stížností napadeným rozsudkem ze dne 20. 3. 2018 č. j. 6 A 205/2015-77 žalobu opět zamítl, a to po doplnění odůvodnění, v němž konstatoval, že „*v posuzované věci došlo ke kolizi mezi právem státu vykonávat státní památkovou péči, zejména právem (úkolem) zabezpečovat zachování a ochranu kulturních památek, a právem obce na samosprávu, zejména právem (úkolem) vytvářet podmínky pro uspokojování potřeb svých občanů*“ (bod 61 odůvodnění rozsudku). Uvedl, že tato kolize není řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z výše uvedených „práv“ s tím, že se následně rozhodl upřednostnit „*právo státu vykonávat státní památkovou péči*“. Zásah do práva na samosprávu, resp. střet těchto „práv“ poměřoval testem proporcionality. Městský soud uzavřel, že „*důsledkem dohody není to, že by žalobce obecně nemohl v samostatné působnosti rozhodovat o vydání změny územního plánu a o jeho následné realizaci regulačním plánem a územními rozhodnutími, pouze mu byla stanovena omezení v územním plánu*“, jež jsou „*v souladu se zákonem, sledují legitimní veřejný zájem a do práva obce na samosprávu zasáhla jen v nezbytné míře*“ (bod 83). Kasační stížnost obce L. proti druhému rozsudku městského soudu byla ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018 č. j. 6 As 113/2018-55 zamítnuta. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku zdůraznil, že ačkoliv má obec rozhodovat ve své samostatné působnosti o všech podstatných krocích v procesu územního plánování, svěřuje stavební zákon proces pořizování

územního plánu do přenesené působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo proto správné na projednávanou věc použít § 136 správního řádu za účelem využití institutu dohody o řešení rozporu mezi orgány státní správy jako nástroje, který měl umožnit, aby mohl proces přípravy územního plánu pokračovat. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „z platné právní úpravy nelze dovodit, že by obec, jejíhož územního plánu se dohoda o řešení rozporu týká, měla být stranou takové dohody a že bez jejího souhlasu by tudíž uzavření takové dohody nebylo možné“ (bod 19 odůvodnění rozsudku). Následně přistoupil ke zhodnocení materiální zákonnosti zásahu představovaného dohodou o řešení rozporu. Ve shodě s rozsudkem městského soudu dospěl k závěru, že ve věci skutečně došlo k zásahu do práva obce L. na samosprávu, avšak takový zásah nebyl nezákonný. Podle hodnocení Nejvyššího správního soudu byl tento zásah s ohledem na význam a cíle památkové ochrany areálu zapsaného na Seznam světového dědictví UNESCO také přiměřený, když „dohoda představuje vyvážený kompromis mezi dotčenými veřejnými zájmy a právem obce na samosprávu“ (bod 24 odůvodnění rozsudku). Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že obec L. nikterak neprokázala, že má nedostatek ploch pro bydlení, resp. že obcí „navržené plochy pro bydlení představují jediné možnosti jejího rozvoje v tomto směru“ (bod 25 odůvodnění rozsudku). Stejně tak podle něj obec nenabídla žádnou šetrnější alternativu k výstavbě záchytného parkoviště, přičemž vedlejší účastníci „požadují pouze zmenšení navržené plochy zhruba na polovinu a snížení koeficientu jejího zastavění na 0,8 tak, aby mohla být pohledově rozčleněna vzrostlou zelení“ (bod 27 rozsudku). Dále se soud věnoval plošnému zákazu stanoveného dohodou umísťovat fotovoltaické systémy na střechách staveb. Dospěl přitom k závěru, že „tento zákaz sleduje legitimní cíl zachování hodnoty celosvětově unikátní památkové zóny, jejíž vzhled byl utvářen po staletí“, přičemž řešení navrhané obcí (možnost umístění solárních panelů tak, aby nebyly viditelné z veřejných prostranství) údajně neposkytuje záruku, že solární panely nebudou vidět z volné krajiny, která je předmětem ochrany podle § 3 vyhlášky č. 484/1992 Sb., o prohlášení areálu za památkovou zónu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s tvrzením Ministerstva kultury, že vizuální dopad solárních panelů je s ohledem na odrazy slunečního záření velmi obtížné předem odhadnout, a plošný zákaz je tak v souladu se zásadou předběžné opatrnosti.

K porušení základního práva obce L. na samosprávu dle čl. 100 a násl. Ústavy, a práva na to, aby byla samostatně spravována zastupitelstvem podle čl. 101 odst. 1 Ústavy, mělo podle tvrzení stěžovatelů dojít rozhodnutím soudů v řízeních, jejichž výsledkem jsou ústavní stížnosti napadená rozhodnutí. Stěžovatelé v ústavní stížnosti popsali skutečnosti související s pořízením územního plánu obce. Dne 18. 2. 2008 zastupitelstvo obce L. schválilo zadání územního plánu a 16. 2. 2012 nové zadání v souvislosti s přijetím nových zásad územního rozvoje, další zadání pak bylo schváleno dne 16. 8. 2012. Pořizovatelem územního plánu se stal Městský úřad v B. K návrhu územního plánu vydalo své stanovisko Ministerstvo kultury. Požadavky z tohoto stanoviska pro obec plynoucí však dle stěžovatelů výrazně omezují rozvoj obce a jsou nepřijatelné. Věc byla dále řešena vedlejšími účastníky jako ústředními orgány státní správy bez účasti stěžovatelů, přičemž výsledkem bylo uzavření jejich dohody ze dne 9. 3. 2015. Tato dohoda byla napadena obcí L. jako nezákonný zásah do jejího práva na samosprávu správní žalobou, o níž bylo rozhodnuto, jak je

shora uvedeno. Stěžovatelé poukázali na ústavně zaručené právo obce na samosprávu, její samostatné spravování zastupitelstvem a omezené možnosti státu do činnosti územních samosprávných celků zasahovat. Svou argumentaci dále soustřeďují na výklad § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze kterého i z poukazu na relevantní judikaturu dovozují, že pořízení a následné vydání územního plánu obce je součástí výkonu jejího práva na samosprávu a nejde o přenesenou působnost obce vykonávanou ve stavebním řízení. Stěžovatelé kritizovali postup vedlejších účastníků spočívající v uzavření výše specifikované dohody, jíž se rozhodovalo o právech obce, ale bez její účasti, nadto nedošlo ani k doručení této dohody, která má zavazovat pořizovatele územního plánu, samotné obci. Představuje tak podle tvrzení stěžovatelů dokument, jímž se fakticky zasahuje do práva na samosprávu spočívajícího ve schválení územního plánu v určité zamýšlené podobě, což uznal i městský soud. Další argumentace v ústavní stížnosti se zaměřila na nesprávné posouzení rozhodné právní otázky soudy, a to „zda může být uzavřena dohoda ústředních správních úřadů o řešení rozporů mezi podřízenými správními úřady bez účasti obce i tehdy, pokud obsah dohody vstupuje do práva na samosprávu obce – do její samostatné působnosti“. Stěžovatelé tak rozporují závěry správních soudů o tom, že dohoda ministerstev sice zásahem je, nikoliv však nezákonným. Akceptaci takové dohody rozsudkem Nejvyššího správního soudu označují za vadu rozhodnutí, která má přímý dopad na samosprávu obce.

Ústavní soud před tím, než přistoupí k meritornímu posouzení ústavní stížnosti, zkoumá, zda splňuje zákonem požadované náležitosti, a zda jsou dány podmínky jejího projednání stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní stížnost je podána jak obcí L., tak i Zastupitelstvem obce L., přičemž podání ústavní stížnosti oběma stěžovateli je zdůvodněno procesní opatrností. Stěžovatelé svoji ústavní stížnost označili jako „ústavní stížnost komunální“, podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. V tomto kontextu Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu. Podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněno podat zastupitelstvo obce podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Jde o zvláštní typ ústavní stížnosti. Zastupitelstvo obce L. je tedy nadáno zvláštní procesní způsobilostí podle zákona o Ústavním soudu, je aktivně legitimováno k podání ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Tou se brání proti nezákonnému zásahu do práva obce na samosprávu a do práva obce být samostatně spravována zastupitelstvem, zaručených jí v čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy. Pokud jde o stěžovatelku obec L., ta Ústavou (čl. 88 odst. 1) ani zákonem o Ústavním soudu (§ 72 odst. 1 písm. b)) k podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy výslovně oprávněna není. Vzhledem k tomu však, že nositelem práva na samosprávu jsou územní samosprávné celky – obce a kraje – jako veřejnoprávní korporace (čl. 99, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy), jakož i s ohledem na skutečnost, že obec může být nositelem i dalších ústavně zaručených práv, která mohou být rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci zasažena, tedy vzhledem k ústavní stížností tvrzenému porušení práva na samosprávu obce a práva obce být samostatně spravována

zastupitelstvem, zaručených v čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy, ve spojení s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, protože je obec oprávněna podat ústavní stížnost dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, považoval Ústavní soud obec L. za rovněž aktivně legitimovanou pro podání návrhu [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2200/15 (N 217/83 SbNU 421), v němž za aktivně legitimovaného stěžovatele k podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je považováno město]. Ústavní soud dále uvedl, že tvrzeným nezákonným zásahem státu do práva na samosprávu může být každé jednání orgánu státní moci porušující toto ústavně zaručené právo (zde výkon samostatné působnosti obce), tj. na základě zákona provedený zásah v podobě rozhodnutí nebo opatření (čl. 101 odst. 4 Ústavy), sloužící k výkonu dozoru nad decentralizovaným výkonem veřejné moci [srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 (N 26/88 SbNU 329, č. 99/2018 Sb.)]. Tím může být rovněž rozhodnutí správního soudu (srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2200/15 nebo usnesení ze dne 22. 10. 2015 sp. zn. II. ÚS 1424/15), včetně případů, kdy např. v důsledku postupu správního orgánu a následnému postupu správních soudů došlo ke zrušení části územního plánu, jehož schválení spadá do samosprávné působnosti obcí [srov. v obecné rovině též nález ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 (N 76/69 SbNU 291), nález ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17, usnesení ze dne 26. 8. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1929/13 či ze dne 11. 4. 2017 sp. zn. I. ÚS 450/17]. Aktivní legitimace stěžovatelů je tak dána.

Tzv. komunální ústavní stížnost se zásadně odlišuje od ústavní stížnosti podané podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy v rozsahu přezkumu vykonávaného Ústavním soudem. Ten se nezaměřuje toliko na posouzení porušení ústavně zaručených práv, resp. ústavního pořádku, ale Ústavní soud má pravomoc zkoumat (také) zákonnost zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Podstatným pro rozhodnutí je posouzení, zda k zásahu do práva na samosprávu vůbec došlo, a jestliže ano, je nezbytné zabývat se povahou takového zásahu z hlediska jeho zákonnosti. Na rozdíl od „obecné“ ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy tedy Ústavní soud hodnotí nejen (ne)ústavnost zásahu státní moci, ale rovněž prostou (ne)zákonnost tohoto zásahu [srov. nález ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000 (N 140/20 SbNU 9)], přičemž již sama nezákonnost zásahu do práva na samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy) je důvodem pro vyhovění tzv. komunální ústavní stížnosti nebo její části.

Z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy je dovozováno, že právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů, jemu vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech na svém území, a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost (viz blíže Filip, J., in Bahýřlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Linde Praha 2010, s. 1106 a n.). Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem stanoveným zá-

konem, tj. zákonem určenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3 a čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 87 odst. 1 písm. c), popř. d) Ústavy. Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, jimiž je případně takový zákon prováděn, nemohou do této zákonu vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole nebo libovůle státu vůči územní samosprávě.

Podle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, nejsou-li zákonem svěřeny krajům nebo nejde-li o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. V nálezu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) Ústavní soud vyslovil, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem zaručené územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. § 10 zákona o obcích) a územní rozvoj obce (§ 6 odst. 5 stavebního zákona). Přiměřeně lze uvedené závěry vztáhnout též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávána v samostatné působnosti obce. Podle § 6 odst. 5 písm. a) až c) stavebního zákona je rozhodnutí o pořízení územního plánu, schválení zadání, případně pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, jakož i samotné vydání územního plánu v samostatné působnosti zastupitelstva obce. Podle § 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona pořizuje územní plán obecní úřad obce s rozšířenou působností jako orgán územního plánování v přenesené působnosti (tedy jako výkon státní správy). Obecně přitom platí, že na postupy a řízení podle stavebního zákona se použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak (§ 192 odst. 1 stavebního zákona, § 1 odst. 2 správního řádu). Z § 18 odst. 3 a 4 stavebního zákona dále vyplývá, že orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů, přičemž územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.

Podle § 26 odst. 2 písm. c) zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, Ministerstvo kultury uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje, a dále stanovisko k územně plánovací dokumentaci pro území, ve kterém je památková rezervace, nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsané na Seznamu světového dědictví, a ve vztahu k tomuto území uplatňuje stanovisko k vymezení zastavě-

ného území. Podle § 4 odst. 8 stavebního zákona „orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu.“ Podle § 136 odst. 1 správního řádu jsou dotčenými orgány a) orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Podle § 136 odst. 2 správního řádu mají postavení dotčených orgánů územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Podle § 136 odst. 6 správního řádu pak platí, že: „Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Ustanovení § 133 odst. 6 platí obdobně.“ Podle § 51 odst. 1 stavebního zákona „pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů (§ 4 odst. 8); na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zajistí upravení návrhu“.

Podle § 54 odst. 1 stavebního zákona pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Podle § 54 odst. 7 stavebního zákona nelze územní plán změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu. Územní plán se podle § 43 odst. 4 poslední věty stavebního zákona vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Vydání opatření obecné povahy je sice výkonem veřejné moci (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však v případě opatření obecné povahy, jímž se vydává územní plán obce, o výkon její samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si totiž plnění úkolů veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty sensu lato, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů [srov. náleze ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409)]. Právní teorie v této souvislosti zpravidla hovoří o tzv. smíše-

ných správních aktech, resp. o aktech konkrétně-abstraktních či abstraktně-konkrétních (blíže viz Hejč, D., Bahýřlová, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 3–30). Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem, a právě jemu proto náleží rozhodování o otázkách spadajících do samostatné působnosti obce, a to i v procesu územního plánování. Z výše uvedeného vyplývá, že do samostatné působnosti obce na základě zvláštních zákonů patří mimo jiné rozhodování o pořízení územního plánu a regulačního plánu, včetně vydání územního plánu obce, který se vydává formou opatření obecné povahy. Oba plány jsou součástí územně plánovací dokumentace (společně se zásadami územního rozvoje, které jsou vydávány zastupitelstvem kraje) a pořizuje je obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], jejich vydávání je však v samostatné působnosti zastupitelstva každé obce. Územní plán je tak společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako „územní“ společenství občanů [srov. též nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (viz usnesení ze dne 14. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 2833/19, bod 12 odůvodnění). Kompetence územní samosprávy tedy zahrnuje i rozhodování o rozvoji území územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, tj. svěřeno do jeho samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž stát do tohoto rozhodování může zasahovat jen v případě porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje opět jen zákon. Ústavně zaručené právo obcí a krajů na samosprávu v tomto rozsahu zahrnuje také vydávání územních plánů formou opatření obecné povahy. K jeho ochraně slouží mimo jiných prostředků předvídaných podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny právě institut tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, který zajišťuje, aby případné zásahy do tohoto ústavně zaručeného práva probíhaly pouze v mezích vyznačených v čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie [srov. nálezy ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.) nebo nálezy ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ústavní vymezení územní samosprávy proto nemůže být závislé jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty ústavní záruky územní samosprávy (čl. 8 Ústavy), která je jednou ze základních hodnot demokratického právního státu a jednou z jeho podstatných náležitostí (čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, preambule a čl. 2 odst. 1 Listiny). V nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245) a též v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 pak Ústavní soud vyslovil, že zásah státu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, když to ochrana zákona vyžaduje. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/02 Ústavní soud dokonce vyslovil

tezi, že zásah státu je přípustný pouze tehdy, „pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje“. Tuto nezbytnost ochrany zákona je pak třeba posuzovat optikou kritéria potřebnosti v rámci testu proporcionality (srov. náleze ze dne 14. 5. 2017 sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57 odůvodnění). Již v minulosti Ústavní soud přisvědčil tomu, že „přestože povaha i podoba zásahu do činnosti územně samosprávných celků se zcela zásadně odvíjí od toho, zda se jedná o zásah související s výkonem práva na samosprávu (samostatná působnost), anebo s výkonem státní správy (přenesená působnost), které jsou souběžně svěřeny příslušným orgánům územně samosprávných celků (tzv. smíšený model územní veřejné správy), v obou případech je činnost státu zasahující do činnosti územně samosprávných celků limitována principem legality (zákonnosti), byť se v obou případech projevuje odlišně“ (náleze sp. zn. II. ÚS 2200/15). V návaznosti na výše uvedené tedy platí, že „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon ... chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu“ (náleze sp. zn. III. ÚS 3817/17). Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.

V posuzované věci nebylo sporné, že vydání územního plánu je právem obce uplatňovaným v její samostatné působnosti, tj. v rámci samosprávy vykonávané na jejím území. Sporným je však postup při pořizování územního plánu obce L., v jehož průběhu došlo k uzavření předmětné dohody mezi Ministerstvem kultury a Ministerstvem pro místní rozvoj. Ústavní soud musel v první řadě posoudit, zda bylo uzavření dohody vedlejších účastníků v dohodovacím řízení (§ 133 odst. 3 ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu) v předmětné věci možné, a zda obec musela mít v tomto dohodovacím řízení postavení účastníka řízení. Z výše uvedených obecných východisek vyplývá, že stavební zákon rozlišuje proces zpracování a projednání návrhu územního plánu a proces řízení o územním plánu, v němž se zohledňují stanoviska dotčených orgánů. Tento proces je pak ve svém souhrnu společným dílem samosprávy i státní správy. Úkolem státní správy je přitom zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území, včetně ochrany na úseku památkové péče. Při posuzování toho, zda bylo uzavření dohody mezi vedlejšími účastníky zákonné, je potřeba vycházet zejména z § 136 odst. 6 věty druhé správního řádu, která stanoví, že se ustanovení tohoto odstavce (odkazujícího na přiměřené použití § 133 správního řádu) nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Pro vyloučení možnosti řešení rozporu v dohodovacím řízení je tedy nutné souběžně splnění dvou podmínek. Musí jít o 1) rozpor s územním samosprávným celkem a současně musí jít o 2) věc, která se týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. V posuzované věci je zřejmé (viz text dohody a bod 23 rozsudku městského soudu), že rozpor vznikl mezi Městským úřadem B. (pořizovatelem územního plánu) jako správním orgánem, který vede řízení, a Ministerstvem kultury (správním orgánem, který je dotčeným orgánem), pročež účastníky dohodovacího řízení a z něho vzešlé dohody byli výlučně vedlejší účastníci jako ústřední

správní úřady ve smyslu § 136 odst. 6 věty první ve spojení s § 133 odst. 3 správního řádu. Ústavní soud má za to, že v předmětné věci nešlo o rozpor mezi Ministerstvem kultury a obcí L. (resp. jejím zastupitelstvem), byť se věc bezpochyby v konečném důsledku dotýkala práva obce na samosprávu (splnění druhé podmínky), ale o rozpor orgánů státní správy hájících veřejný zájem v procesu územního plánování. V souladu se zákonem se proto neuplatnila výjimka zakotvená ve větě druhé § 136 odst. 6 správního řádu, neboť v posuzovaném případě se věc sice týkala práva územního samosprávného celku na samosprávu, nešlo však o rozpor s územním samosprávným celkem. Splnění každé z těchto podmínek je podle názoru Ústavního soudu nezbytné posuzovat odděleně. Kdyby totiž sama skutečnost, že se věc týká práva obce na samosprávu, měla znamenat, že je veden rozpor (byť materiálně) se samotnou obcí, stala by se první zákonná podmínka zbytečnou. Každé právní pravidlo je nutno vykládat tak, aby se právní pravidlo jiné nestalo obsoletní. Ústavní soud rovněž posuzoval, zda musela být obec účastnicí předmětného dohodovacího řízení. Na tuto otázku odpovídá Ústavní soud záporně, jelikož pro závěr o účastenství obce v dohodovacím řízení neexistuje právní podklad. Toho si byli nejspíše vědomi i stěžovatelé, když ve své ústavní stížnosti uvedli, že zákon takovou možnost nevylučuje a je naopak „v souladu s obecnou právní zásadou, že účastníkem mocenského vrchnostenského rozhodování má být ten, jehož práva a povinnosti jsou dotčena“. To, kdo je účastníkem dohodovacího řízení, je správním řádem určeno ryze procesně. Závěr o nutnosti přiznat obci postavení účastníka řízení by byl volným dotvářením práva, k němuž není Ústavní soud oprávněn. Ze systematického výkladu naopak vyplývá, že zákonodárce s možností uzavření předmětné dohody bez účasti obce nejspíše počítal, neboť „zastupitelstvo obce je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů“ (§ 51 odst. 2 stavebního zákona).

Ústavní soud se rovněž zabýval tím, zda nebylo možné vyřešit předmětný rozpor procesně jinak než v dohodovacím řízení, resp. postupem, v němž bude mít obec lepší procesní postavení. Dospěl však k závěru, že nikoliv, neboť právní řád nenabízí v posuzované věci jiný právní institut než právě dohodovací řízení. V úvahu nepřipadalo ani řešení daného rozporu postupem podle § 97 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Byť mezi ústředními orgány státní správy vznikl konflikt *sui generis*, nešlo o spor, ve kterém si správní orgány osobovaly pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. V případě pořizování územního plánu obce navíc neprobíhá správní řízení, jehož výsledkem by bylo vydání správního rozhodnutí, dále pak závazné stanovisko není správním rozhodnutím a nebylo ani pochyb o tom, že jeho vydání je v působnosti Ministerstva kultury. Ústavní soud proto shledal využití dohodovacího řízení za souladné s právem. Následně se Ústavní soud zabýval dalším stěžejním argumentem obsaženým v ústavní stížnosti, který spočívá ve vadném posouzení přiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách budov. V tomto bodě dal Ústavní soud stěžovatelům za pravdu. V situaci, kdy dochází k rozhodování o zásahu do samosprávy na základě zákona, musí být vždy zvážen význam ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé, přičemž zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů [nález sp. zn. III. ÚS 1669/11]. Ústavní soud měl za to, že se soudy náležitě nevypo-

řádaly s tvrzenou nepřiměřeností plošného zákazu solárních panelů na střechách staveb, který v konečném důsledku vyplývá z dohody mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem kultury (č. j. MMR 41466/2014-81-2). Již městský soud svůj názor, že takovéto omezení je potřebné („z pohledu jeho šetrnosti ve vztahu k právu žalobce na samosprávu“), neboť „soud neshledává existenci jiného prostředku, který by při stejné ochraně památkové péče zasáhl do práva žalobce na samosprávu s menší mírou“, vyvrací konstatováním, že „Lze sice souhlasit s žalobcem, že u tohoto zásahu do práva na samosprávu není osvědčeno, že by účelu (nerušených pohledů na střešní krajinu) nebylo možné dosáhnout mírnější formou intervence. Stejného cíle by zřejmě bylo možné dosáhnout například vyloučením fotovoltaických a solárních systémů, jsou-li viditelné z ulic, rekreačních a památkově chráněných objektů i z veřejných prostranství, nebo lze-li z nich zaznamenat odraz slunečního jasu.“, v rozporu s ním však uzavřel, že „rozdíl mezi zásahem zvoleným žalovanými a šetrnějším zásahem umožňujícím individuální posouzení by byl ve výsledku pouze teoretický. Zásah žalovaných v poměru s potřebou ochrany světově unikátní památkové zóny je tak zcela marginální a vybočuje ze zásady šetrnosti s tak slabou intenzitou, že jej není možné označit za nezákonný. Soud podotýká, že žalobce nepředložil dostatečné argumenty o věcné nezákonnosti plošného vyloučení fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb, neboť nikterak neozřejmí, zda vůbec a z jakého důvodu jsou takové drobné stavby pro rozvoj obce potřebné...“ (bod 69 odůvodnění rozsudku). Byť by však plošný zákaz splňoval kritérium vhodnosti a potřebnosti, je nutné rovněž dostatečně a správně posoudit i jeho přiměřenost sensu stricto [nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177)]. Je totiž patrné, že plošný zákaz umístování solárních panelů, a to i těch umístěných na vnitřních (tj. z vnějšku nikoli pohledových) stranách střech pod takovým úhlem, že s výjimkou leteckého pohledu nejsou běžně vidět, je velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a následně i do práv vlastníků nemovitostí umístěných na tomto území. Nelze proto akceptovat ani závěr, že toto omezení je i přiměřené (v užším smyslu), opírá-li se tento závěr toliko o paušální zdůvodnění – týkající se veškerých omezení plynoucích z dohody – že „dohoda neukládá žalobci něco činit, ani zcela strpět stávající stav, pouze mu ukládá zdržet se přijetí výrazných změn územního plánu“ a že „kroky, proti jejichž vyloučení nebo omezení žalobce brojí, jsou kroky nevratnými, které jsou způsobitelné památkovou zónu trvale změnit“ (bod 70 rozsudku městského soudu). Nejvyšší správní soud k výše uvedenému konstatoval (bod 29 rozsudku), že se tímto obec „staví spíše do role ochránce subjektivních práv stavebníků, než svého ústavně garantovaného práva na samosprávu“, přičemž však zároveň v témže bodě výslovně připustil, že opodstatněnost takového plošného zákazu nemusí v konkrétní situaci obstát. V tom si Nejvyšší správní soud argumentačně protirečí, když sám připouští, že plošné omezení v konečném důsledku nemusí být přiměřené, neboť „jakékoliv plošné zákazy jinak legální aktivity jsou vždy z ústavněprávního hlediska problematické (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS)“. Bude-li však toto omezení součástí územního plánu obce, pak v souladu s ním budou muset správní orgány rovněž rozhodovat. Jinými slovy nemůže dojít k povolení záměru, který územní plán výslovně znemožňuje. Napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je tak v tomto rozsahu vnitřně rozporné.

V nálezu sp. zn. III. ÚS 3817/17 Ústavní soud uvedl, že „rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 99 definuje jako územní společenství občanů“. Nelze tedy přisvědčit argumentaci Nejvyššího správního soudu, že plošný zákaz umístování solárních panelů na střeších budov se práva obce na samosprávu nedotýká. To, zda jde o věc týkající se práva na územní samosprávu, je pak potřeba v pochybnostech posuzovat ve prospěch tohoto ústavně zaručeného práva (*favore libertatis*). Nelze opomenout, že rozhodování o rozvoji spravovaného území je základním právem obce a jde o výkon samosprávy. Ve svém důsledku „to pak znamená, že naproti státu mají tyto svazy nárok, aby ... vymezenou činnost vykonávaly... Právní pojem samosprávy značí, že spravuje někdo jiný než stát.“ (Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 159, s. 161). Stejně tak nelze dle názoru Ústavního soudu po stěžovateli požadovat, aby ozřejmili, zda vůbec a z jakého důvodu jsou solární panely pro rozvoj obce potřebné (viz shora citovaný bod 69 rozsudku městského soudu), když nejsou a nebudou ve vlastnictví obce, ale jejích občanů. Městský soud tím přehlídí samotnou podstatu samosprávy. Jak již Ústavní soud připomenul výše (viz bod 37), územní plán je „společenskou dohodou“ o využití území lidmi, kteří v něm žijí, přičemž ve schváleném územním plánu se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce vyjádřených skrze jimi volené zastupitele, včetně zájmu např. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd.

Každý územní samosprávný celek, včetně obce, se totiž vyznačuje nejen územním základem, ale též základem (prvkem) osobním (Weyr, F., *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 58; Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 92 a n.). Pod pojmem samosprávy se pak rozumí správa vlastních záležitostí svazu (Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 159, s. 161), v tomto případě tedy obce, a to ve prospěch občanů. Hájení zájmů občanů obce na různých úsecích veřejné správy náleží ke smyslu existence obcí jako základních územních samosprávných celků, které jsou územními společenstvími občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy). To v předmětné věci platí tím spíše, že z předmětu a cílů územního plánování vymezeného stavebním zákonem vyplývají pro futuro meze povoleného výkonu ústavně zaručeného vlastnického práva (čl. 11 odst. 1 Listiny), neboť se nástroji územního plánování rozhoduje o budoucím způsobu využití území (Kocourek, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 59). Plošný zákaz umístování solárních panelů na střechy budov za účelem ochrany památkové zóny nemůže být dle názoru Ústavního soudu zdůvodnitelný ani prostým odkazem na zásadu předběžné opatrnosti (bod 29 odůvodnění napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), která je známa z práva životního prostředí. Její uplatnění je na místě pouze v případě reálně hrozícího nebezpečí nevratného nebo závažného poškození právem chráněného zájmu (přiměřeně srov. § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů). Platí dále, že „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon ... chrání, přičemž počínání obce v sa-

mostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu“ (nález sp. zn. III. ÚS 3817/17). Tento příkrý a nepochybný rozpor nebyl soudy prokázán. V této souvislosti Ústavní soud upozornil na to, že obec L. ve své správní žalobě a následně i v kasační stížnosti podrobně uvedla množství zcela konkrétních stížnostních bodů. S ohledem na míru jejich konkretizace a intenzitu zásahu do práva na samosprávu mj. v podobě plošného zákazu solárních panelů na území obce, bylo úlohou správních soudů se s těmito námitkami co nejpodrobněji vypořádat. Platí, že čím konkrétnější námitky žalobce (stěžovatel) vznášá, tím podrobněji k nim soud musí přistoupit a posuzovat je [přiměřeně srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005-58 (č. 835/2006 Sb. NSS) *argumentum a contrario*]. Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu řádně naplněn, zejména pak v rámci posledního kroku testu proporcionality. To platí tím spíše, opírají-li soudy přiměřenost plošného zákazu solárních panelů o obtížněji uchopitelný princip předběžné opatrnosti v návaznosti na argument, že řešení navrhané stěžovateli (možnost umístění solárních panelů pouze ve dvorní části střech budov) údajně není dostačující. Vzhledem k výše uvedeným pochybením týkajících se posouzení přiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách, které jsou samy o sobě důvodem pro konstatování porušení ústavně zaručeného práva na samosprávu a práva na soudní ochranu, se Ústavní soud dále nezabýval přezkoumáváním opodstatněnosti a existencí zákonných podmínek pro rozporování dalších dílčích požadavků zadání územního plánu v rámci procesu jeho pořizování.

Pouze na okraj proto Ústavní soud poznamenal, že se správní soudy budou muset s ohledem na shora uvedené obdobně podrobným způsobem vypořádat i s dalšími žalobními (stížnostními) body stěžovatelů. To se týká zejména problematiky zachytného parkoviště (bod 6.1 dohody), kdy z pohledu Ústavního soudu nelze akceptovat argument Nejvyššího správního soudu (srov. bod 27 odůvodnění rozsudku), že *„pokud by obec po- cítovala potřebu většího počtu parkovacích míst, je jistě možné vymezenou plochu využít intenzivněji, např. zřídit další parkovací místa v podzemí, jako se to běžně děje ve větších městech“*. To, zda bude chtít obec řešit problematiku parkování povrchovým zachytným parkovištěm, nebo pravděpodobně podstatně nákladnějším parkovištěm podzemním, je primárně věcí demokraticky zvolených orgánů obce. Soudy by měly být s ohledem na zásadu soudního sebeomezení při hodnocení těchto otázek zdrženlivé. Stejně tak nelze přijmout názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož vedlejší účastníci *„v dohodě uložili obci prověřit potřebnost parkovací plochy a jejího rozsahu územní studií“*. Stanovila-li dohoda, že jedna část plochy Z78 bude vymezena jako *„plochy dopravní infrastruktury – zachytná parkoviště“*, přičemž *„rozhodování v území v této části plochy Z78 bude podmíněno pořízením územní studie s tím, že data o této studii budou vložena do evidence územně plánovací činnosti do 4 let od nabytí účinnosti ÚP L.“*, neznamená to, že by tím dohoda uložila, resp. mohla uložit povinnost pořídit územní studii právě obci L. Územní studii totiž podle stavebního zákona pořizuje pořizovatel územního plánu, tj. příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti, v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, z vlastního nebo jiného podnětu (§ 30 odst. 2), tedy i na žádost obce ve svém správním obvodu [§ 6 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Dohodu uzavřenou ústředními správními úřady na základě § 136 odst. 6 správního řádu za účelem

řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení (obecním úřadem obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy), a správním orgánem, který je dotčeným orgánem (ministerstvem) ani nelze ukládat povinnosti přímo obci, neboť takový postup by byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy. Oprávnění ukládat takovou dohodou povinnosti přímo obci není založeno ani ustanovením o vázanosti zastupitelstva obce stanovisky dotčených orgánů a výsledkem řešení rozporů při schvalování návrhu nevhodnější varianty řešení územního plánu (§ 51 odst. 2 stavebního zákona), ani ustanovením, podle něhož zastupitelstvo obce ověří před vydáním územního plánu, že není v rozporu – mimo jiné – s výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů (§ 54 odst. 2 téhož zákona).

Předchozí obrana obce, spočívající v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a následné kasační stížnosti nebyla úspěšná, přičemž z ústavní stížnosti napadených rozhodnutí nelze dovodit, že by byl náležitě zvážen význam základního práva obce na samosprávu v oblasti jejího územního rozvoje na straně jedné, a význam důvodů, proč by toto právo mělo být ve veřejném zájmu omezeno. Přestože Ústavní soud shledal využití dohodovacího řízení za souladné s právem, obecné soudy pochybily při posuzování zákonnosti plošného zákazu solárních panelů na střechách coby zákazu plynoucího z napadené dohody. Na základě výše uvedeného Ústavní soud uzavřel, že ačkoli se obec L. „stanoveným postupem“, jak to vyžaduje čl. 36 odst. 1, 2 a 4 Listiny, domáhala svého práva, městský soud a Nejvyšší správní soud v její věci „zákonem stanoveným způsobem“ podle čl. 90 Ústavy nerozhodly, když ve svých rozhodnutích patřičně nezohlednily její ústavně zaručené právo na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy. K nezákonnému zásahu do práva na samosprávu může dojít již požadavkem státní moci na prosté zdržení se určitého jednání při výkonu samostatné působnosti obce, což byl právě případ stěžovatelů. To, jakým způsobem se správní soudy vypořádaly s námitkou nepřiměřenosti plošného zákazu solárních panelů a v důsledku toho i s otázkou (ne)zákonnosti zásahu do práva na samosprávu, dle názoru Ústavního soudu z ústavněprávního hlediska neobstojí. S ohledem na výše uvedené po posouzení ústavní stížnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná a podle § 82 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl, protože podle § 82 odst. 4 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i městského soudu zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu). Úkolem městského soudu bude ve světle výše uvedených závěrů Ústavního soudu opět posoudit žalobu o určení, že dohoda uzavřená mezi vedlejšími účastníky dne 9. 3. 2015, MMR č. j. 41466/2014-81-2, o řešení rozporu vzniklého po společném jednání o návrhu územního plánu obce L. je nezákonným zásahem do práva této obce na samosprávu.

Bulletin Stavební právo

Číslo 2/2020

Ročník: XXIV

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZAKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

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

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák
Ing. Zdeňka Fialová
JUDr. Emil Flegel
JUDr. Miroslav Hegenbart
Mgr. Pavel Herman
Ing. Karel Horejš
Mgr. Jana Janečková
JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA
JUDr. Václava Koukalová
Mgr. Jana Macháčková
JUDr. Jan Mareček (předseda)
prof. JUDr. Karel Marek, CSc.
Ing. Marcela Pavlová
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
Ing. Petr Serafín
JUDr. Pavla Schödelbauerová
prof. JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Mgr. Martin Studnička
JUDr. Ivana Štenglová
Ing. Jitka Víchová
JUDr. Zdeňka Vobrátilová
Ing. Roman Vodný, Ph.D.
Ing. arch. Václav Vondrášek

Výkonná redakce časopisu:

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

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

Sazba a tisk:

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

Místo vydání: Praha

Náklad: 700 výtisků

Toto číslo vyšlo dne 10. července 2020

POKYNY PRO AUTORY

Nabídka rukopisů

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

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

Formální požadavky

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

Vzor citací:

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

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

Autorizace

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



The Czech Society for Construction Law