

Veřejný ochránce práv

si Vás dovoluje pozvat na odbornou konferenci

Stavební řád

která se koná

dne 28. ledna 2009 od 9:30 h

ve velkém konferenčním sále

Kanceláře veřejného ochránce práv

Údolní 39, 602 00 Brno

Účelem pracovní konference je diskutovat nad úskalími při výkonu státní správy na úseku stavebního řádu.

Podněty z oblasti stavebnictví jsou jedny z nejpočetnějších, které veřejný ochránce práv od počátku svého působení dostává, přičemž v nich lze vysledovat přetrvávající a opakující se problémy. Konference tak chce nabídnout prostor pro odbornou debatu nad vybranými otázkami stavebního práva.

Výkon státní správy na úseku stavebního řádu byl navíc dominantně ovlivněn novou právní úpravou účinnou od 1. ledna 2007, proto jedním z cílů konference bude i zhodnocení této úpravy a inspirace pro možné úpravy nového stavebního zákona, které, jak je ochránci známo, se připravují.

Současně má konference umožnit i dialog s dotčenými orgány, které v podobě závazných stanovisek významnou měrou ovlivňují rozhodování stavebních úřadů.

Konference se zúčastní zástupci obcí a měst, krajů a ústředních orgánů státní správy.

28. ledna 2008

8:45 – 9:30 **Registrace účastníků**

9:30 – 9:45 **Zahájení** – úvodní slovo: **JUDr. Otakar Motejl, veřejný ochránce práv**

9:45 – 10:00 **Novela stavebního zákona**
Ing. Milan Půček, MBA, Ph.D., I. náměstek ministra pro místní rozvoj

10:00 – 10:15 **Veřejnoprávní smlouvy nahrazující rozhodnutí stavebního úřadu**
Mgr. Michal Knecht, Městský úřad Tišnov

10:15 – 10:30 **Opomenutý účastník řízení a jeho opravné prostředky**
Mgr. Karel Černín, Kancelář veřejného ochránce práv

10:30 – 11:00 **Diskuse**

11:00 – 11:20 **Přestávka na kávu**

11:20 – 11:35 **Formulace podmínek ve stavebním povolení – podmínky vyplývající z majetkoprávních vztahů a jejich závaznost**
Mgr. Eva Hamplová, Kancelář veřejného ochránce práv

11:35 – 11:50 **Vydávání závazných stanovisek a podmínky stanovené dotčenými orgány**
JUDr. Marcela Válková, Krajský úřad Libereckého kraje

- 11:50 – 12:10 **Přezkum závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení**
*Ing. Pavlína Sniegoňová, Krajský úřad
Moravskoslezského kraje*
- 12:10 – 12:30 **Diskuse**
- 12:30 – 13:30 **Oběd formou rautu**
- 13:30 – 13:45 **Opakované rozhodování o odstranění stavby – res administrata**
JUDr. Jana Plotová, Kancelář veřejného ochránce práv
- 13:45 – 14:00 **„Rekonstrukce“ stavby – stavební úpravy nebo nová stavba**
Ing. Oldřiška Soppeová, Krajský úřad Jihomoravského kraje
- 14:00 – 14:15 **Diskuse**
- 14:15 – 14:35 **Přestávka na kávu**
- 14:35 – 14:50 **Způsob výkonu rozhodnutí stavebním úřadem a jejich finanční zajištění**
JUDr. Marek Hanák, Kancelář veřejného ochránce práv
- 14:50 – 15:15 **Diskuse na téma:** Problémy nové právní úpravy, možnost či nutnost novelizace
- 15:15 **Ukončení konference**

I.

Novela stavebního zákona*

Brno, 28. ledna 2008

Ing. Milan Půček, MBA, PhD., MMR ČR

Obsah

- Úvod
- Územní plánování
- Územní rozhodování
- Stavební řád
- Časový harmonogram přípravy novely

Ministerstvo pro místní rozvoj

Kompetence ministerstva pro místní rozvoj

- Regionální politika
- Bytová politika
- Územní plánování a stavební řád
- Strukturální fondy
- Cestovní ruch
- Veřejné dražby
- Pohřebnictví
- Veřejné zakázky a PPP

Ministerstvo pro místní rozvoj

* Pozn. redakce: Tento příspěvek byl přednesen v podobě power point prezentace.

1/ Úvod k novele stavebního zákona

Sekce územního plánování a stavebního řádu MMR od účinnosti nového stavebního zákona, tj. od 1. 1. 2007 shromažďuje poznatky a zkušenosti s aplikací nového stavebního zákona, a to jak od správních orgánů, tak i od široké odborné i laické veřejnosti.

Dosavadními analýzami byly identifikovány problémy, které komplikují naplňování účelu a přínosu nového stavebního zákona.

Z těchto analýz vyplynula následná témata, která brání důslednému naplnění koncepce stavebního zákona.

Ministerstvo pro místní rozvoj

2/ Územní plánování

1. Zkrácení procesu pořizování územních plánů o 6 až 12 měsíců:
 - odstraněním neúměrně dlouhých lhůt pro stanoviska dotčených orgánů (dosud až dva a půl měsíce u jedné dílčí etapy pořizování)
 - spojením konceptu a první etapy projednání návrhu
2. Zvýšené zapojení veřejnosti do připomínkování územních plánů
 - již v době, kdy se o řešení jedná s dotčenými orgány, bude dokumentace vystavena a každý ji bude moci připomínkovat

Ministerstvo pro místní rozvoj

3. Zlepšení postavení vlastníků pozemků a staveb dotčených řešením územního plánu
 - námitky k územním plánům bude moci uplatňovat každý dotčený vlastník, nejen vlastník, kterému může hrozit vyvlastnění nebo uplatnění předkupního práva
4. Zlepšení postavení obcí při připomínkování Politiky územního rozvoje
5. Zrychlení a zpřesnění práce:
 - odstraněním neprovázanosti mezi jednotlivými částmi zákona
 - odstraněním řady nepřesností
 - zpřehledněním popisu činností, např. při pořizování regulačních plánů

Ministerstvo pro místní rozvoj

3/ Územní rozhodování

1. Rozpracování podrobnějšího postupu při uzavírání veřejnoprávních smluv, které nahradí územní rozhodnutí
2. Rozšíření okruhu staveb, které nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas
3. Zpřesnění procesních postupů u zjednodušeného územního řízení
4. Zpřesnění procesních postupů u územního souhlasu
5. Sloučení územního souhlasu se souhlasem s provedením ohlášené stavby

Ministerstvo pro místní rozvoj

4/ Stavební řád

1. Provedení revize § 103, tj. výčet staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení
2. Zpřesnění procesních postupů u ohlašování staveb a podrobnější stanovení náležitostí jednotlivých ohlášení podle druhů stavebních záměrů
3. Podrobnější úprava povolení stavby autorizovaným inspektorem

Ministerstvo pro místní rozvoj

4. Podrobnější stanovení postupu při uzavírání veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení
5. Zpřesnění podmínek a postupů povolení změny v užívání stavby
6. Pro udržení stavební kázně upřesnění skutkových podstat přestupků a deliktů a stanovení dalších

Ministerstvo pro místní rozvoj

Časový harmonogram přípravy novely stavebního zákona

- Návrh novely stavebního zákona – **31.1.2009**
- Připomínkové řízení – **únor/březen až červen 2009**
- Předložení návrhu novely stavebního zákona vládě ČR – **30.6.2009**

Ministerstvo pro místní rozvoj



Všechno, co je dobré vědět o životě, jsem se naučil z Noemovy archy. . .

Za první: nezmeškat loď. **Za druhé:** pamatovat, že jsme všichni na jedné lodi.

Za třetí: plánovat dopředu. Když Noe stavěl archu, nepršelo. **Za čtvrté:** udržet se fit.

Když vám bude 600 let, někdo vás může požádat, abyste udělali něco opravdu velkého.

Za páté: neposlouchejte kritiky; prostě pokračujte v práci, která se musí udělat.

Za šesté: postavte svou budoucnost na pevném základu.

Za sedmé: z bezpečnostních důvodů cestujte v párech. **Za osmé:** rychlost není vždy

výhodou. Šneci byli na palubě s gepardy. **Za deváté:** když jste ve stresu, chvílku se

plavte. **Za desáté:** pamatujte, archu stavěli amatéři, Titanic profesionálové.

Za jedenácté: bouřka nevádi, když jste s Bohem, vždy na vás čeká duha.

Ministerstvo pro místní rozvoj

Děkuji za pozornost

Kontakt:

Ing. Milan Půček, MBA, PhD.

E-mail: milan.pucek@mmr.cz

Ministerstvo pro místní rozvoj

II.

Veřejnoprávní smlouvy nahrazující rozhodnutí stavebního úřadu

Mgr. Michal Knecht,
vedoucí odboru územního plánování
a stavebního řádu MěÚ Tišnov

**Odborná konference „Stavební řád“
Kancelář veřejného ochránce práv,
28.1.2009, Brno**

Vážený pane doktore, vážené dámy, vážení pánové

dovolte, abych Vám popřál příjemný den a seznámil Vás se svým příspěvkem, který se týká praktických zkušeností s využitím institutu veřejnoprávní smlouvy v činnosti obecného stavebního úřadu.

Možnost využití veřejnoprávní smlouvy v českém stavebním právu přinesla nová právní úprava představovaná zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavením řádu, který zavedl možnost jejího využití jak v rámci územního rozhodování, tak v rámci povolování staveb. Obecná právní úprava veřejnoprávních smluv je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, přičemž je třeba úvodem předeslat, že v rámci veřejného stavebního práva je využíván typ tzv. subordinální veřejnoprávní smlouvy upravený v § 161 správního řádu. Dle § 161 odst. 1 správního řádu platí, že: *„Stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).“*

Stavební zákon, jakožto *lex specialis* k obecné právní úpravě představované správním řádem stanovuje možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy v ustanovení § 78 odst. 3 (tato úprava se vztahuje k územnímu rozhodování) a dále v ustanovení § 116 odst. 1 (tato úprava se vztahuje k povolování staveb a terénních úprav). Dle citovaných ustanovení obecně platí, že stavební úřad může se souhlasem dotčených orgánů uzavřít s žadatelem (stavebníkem) veřejnoprávní smlouvu, která nahradí územní rozhodnutí či stavební povolení.

Pokud se týká veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí je třeba pamatovat na skutečnost, že podle § 78 odst. 3 stavebního zákona je využití veřejnoprávní smlouvy omezeno na tři typy územních rozhodnutí – územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území. *Ex lege* je tedy vyloučeno použití veřejnoprávní smlouvy, která by nahradila územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a územní rozhodnutí o ochranném pásmu.

Obsahové náležitosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí jsou stanoveny v § 16 vyhl. č. 503/2006 Sb. a obsahové náležitosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení jsou stanoveny v § 8 vyhl. č. 526/2006 Sb.

Pokud se týká praktických zkušeností s využitím veřejnoprávní smlouvy, je možno v současnosti uvést následující. Laická veřejnost doposud není dostatečně informována o možnostech využití veřejnoprávní smlouvy. Ve vztahu k této veřejnosti se tedy plně uplatňuje poučovací povinnost ve smyslu úvodních ustanovení (§ 4) správního řádu. Je možno dokonce konstatovat, že právě schopnost referentů stavebních úřadů náležitě poučit a informovat žadatele (stavebníka) o institutu veřejnoprávní smlouvy je rozhodující pro zdárný proces kontraktace. Pro uzavírání veřejnoprávních smluv přitom platí obdobné principy, jako pro smlouvy soukromoprávní s tím, že je tradičně podáváno, že vykazují na rozdíl od soukromoprávních větší míru kogentnosti. Pokud se týká oferty, je tedy třeba plně respektovat ustanovení § 163 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že: *„Projev vůle učiněný v písemné formě, směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, který je určen jedné nebo více určitým osobám, je návrhem na uzavření veřejnoprávní*

smlouvy (dále jen „návrh smlouvy“), jestliže je dostatečně určitý a vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí (dále jen „navrhovatel smlouvy“), být jím v případě jeho přijetí vázán.“ Jinými slovy, toto ustanovení tedy obsahuje základní náležitosti, aby bylo možno vůbec hovořit o návrhu smlouvy, a aby tento návrh byl schopen vyvolávat zamýšlené právní účinky. Pokud se týká požadavku na písemnou formu v odborné literatuře (Jemelka, L.; Slováček, J. „Veřejnoprávní smlouvy“ in Právní rozhledy č. 11/2007, str. 398) je podáváno, že za písemný návrh nelze považovat ani ústní návrh učiněný formou zápisu do protokolu.

Koncipovat řádně ofertu tedy není pro laika nikterak snadné. I v této fázi se proto plně uplatňuje součinnost správního orgánu s žadatelem. Praktickým řešením se v této souvislosti jeví např. možnost správního orgánu připravit vzorový návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy obsahující již podstatné znaky oferty ve smyslu citovaného ustanovení § 163 správního řádu. Na takto zpracovanou ofertu může stavební úřad po prostudování předložených podkladů a projektové dokumentace navázat vypracováním vlastní veřejnoprávní smlouvy, která má nahradit příslušné územní rozhodnutí či stavební povolení. Stavební úřad přitom může v zásadě opět vycházet z připraveného vzoru veřejnoprávní smlouvy, přičemž tento způsob zajišťuje pro stavební úřad potřebnou právní jistotu. Připomeňme v této souvislosti, že stavební úřad nemá povětšinou potřebné právní zázemí, které by mu umožnilo odborně posoudit obsah veřejnoprávní smlouvy.

Pokud se týká způsobů zániku návrhu smlouvy dle ustanovení § 163 odst. 3 správního řádu je možno konstatovat, že za celou dobu využívání institutu veřejnoprávních smluv bylo stavebním úřadem využito pouze ustanovení § 163 odst. 3, písm. c), kdy byl stavební úřad nucen odmítnout návrh smlouvy, protože nesplňoval požadavky stanovené právními předpisy. Tyto situace jsou ale vzhledem k výše popsané součinnosti stavebního úřadu s žadatelem naprosto ojedinělé.

Podmínkou pro uzavření veřejnoprávní smlouvy plynoucí přímo za stavebního zákona je dále souhlas dotčených orgánů s uzavřením veřejnoprávní smlouvy dle § 78 odst. 3 stavebního zákona a § 116 odst. 1 stavebního zákona. Dotčené orgány vymezuje ustanovení § 136 odst. 1 správního řádu, mj. jako správní orgány a jiné orgány veřejné moci

příslušné k vydání závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu. Na základě praktických poznatků je v této souvislosti možno konstatovat, že výše zmíněné souhlasy dotčených orgánů jsou vydávány jako součást závazných stanovisek dotčených orgánů. Dále je možno konstatovat, že tyto souhlasy jsou povětšinou vydávány před vlastním podáním návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy, neboť s přihlédnutím k obsahu závazných stanovisek je dopracováván příslušný záměr, potažmo projektová dokumentace, což ostatně odpovídá také obecným povinnostem projektanta ve smyslu § 159 stavebního zákona. Dlužno říci, že stavební zákon v příslušných ustanoveních nespécifikuje časový okamžik, ke kterému by měl dotčených orgán souhlas vydat. Z hlediska gramatického výkladu i s ohledem na výše zmíněné obecné povinnosti projektanta by bylo patrně možno konstatovat, že je třeba tento souhlas získat před uzavřením smlouvy. V tomto pojetí by se tedy jednalo spíše než o souhlas s vlastní smlouvou o souhlas s režimem projednávání předmětného záměru formou veřejnoprávní smlouvy. Ostatně o okamžiku uzavření smlouvy je pojednáno v ustanovení § 164 odst. 2 správního řádu, kdy je rozlišováno, zda-li jsou strany smlouvy přítomny současně či nikoliv, nicméně dle citovaných ustanovení stavebního zákona by tedy v okamžiku podpisu smlouvy měl být tento souhlas vydán, neboť bez něho by nebylo možno o uzavření smlouvy vůbec hovořit. Konečně z hlediska terminologického by bylo v případě zamýšleného následného souhlasu s veřejnoprávní smlouvou patrně vhodnější hovořit o jejím schválení.

Další podmínkou (ovšem v tomto případě ve vztahu nikoliv k uzavření, ale k účinnosti veřejnoprávní smlouvy) předvídanou obecnou právní úpravou je souhlas ostatních osob (§ 168 správního řádu hovoří v této souvislosti o tzv. „třetích osobách“), které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu. Také toto ustanovení činí v praxi stavebních úřadů určitě potíže. Dle ustanovení § 168 správního řádu, věty první nabývá veřejnoprávní smlouva účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato třetí osoba vysloví písemný souhlas. Ze slovního spojení „*kdy s ní tato osoba vysloví*“ lze dovodit, že smlouva by v okamžiku udělení písemného souhlasu třetí osoby měla být vyhotovena a této osobě k udělení písemného souhlasu předložena. Takovýmto způsobem je např. postupováno s majetkovým odborem Krajského úřadu Jihomoravského kraje při dotčení nemovitostí ve

vlastnictví Jihomoravského kraje. Co činí v praxi někdy potíže jsou však náležitosti tohoto souhlasu. Zákon hovoří toliko o obligatorní písemné formě souhlasu, nikoliv o obsahových náležitostech tohoto souhlasu. O této skutečnosti se zmiňují proto, že zatím jediný případ, kdy byl podán nadřízenému správnímu orgánu podnět k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy vycházel právě z uděleného souhlasu osoby, která by byla účastníkem územního řízení ve smyslu § 85 odst. 2, písm. b) stavebního zákona, jakožto vlastník sousední nemovitosti. Písemný souhlas této osoby ve smyslu § 168 správního řádu byl sice doložen a je součástí spisového materiálu, nicméně tato osoba asi po půl roce od uzavření smlouvy sdělila správnímu orgánu, že tento souhlas udělila, aniž by jí byla veřejnoprávní smlouva předložena. Souhlas nebyl datován a pro správní orgán je tudíž v zásadě neprokazatelné, zda-li skutečně navrhovatel text smlouvy předložil třetí osobě k udělení souhlasu či nikoliv.

Pokud se týká případného budoucího přezkumu souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ve vztahu k udělení souhlasu třetích osob, jeví se také vhodným, aby tyto souhlasy nezůstaly pouze součástí spisového materiálu, ale aby byly připojeny k vlastní smlouvě.

Konečně pokud se týká problematiky souhlasů třetích osob, lze ocenit, že zákonodárce pamatoval v ustanovení § 78 odst. 5 a § 116 odst. 2 stavebního zákona na osoby, které by byly účastníky správního řízení na základě zvláštního zákona – typicky občanská sdružení dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to na rozdíl od úpravy např. zjednodušeného územního řízení. Blíže je o této problematice pojednáno ve Stavebně správní praxi č. 1/2008.

Závěrem je možno konstatovat, že institut veřejnoprávní smlouvy je vítaným nástrojem ve stavebněprávní praxi. Jeho využití s ohledem na podmínky stanovené právním řádem je sice omezeno na „bezproblémové“ záměry, zejm. co do souhlasu dotčených orgánů a třetích osob, ale představuje zásadní zjednodušení a zejména zrychlení pro žadatele o vydání územního rozhodnutí, potažmo stavebníka. Mezi typické záměry realizované prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy tak patří např. přístavby či nástavby rodinných domů přesahujících celkově 150 m² zastavěné plochy, realizace garáží větších jak 25 m² zastavěné plochy ne-

bo i prodloužení sítí technické infrastruktury. Určitý postesk mimo výše nastíněné problémy tak zaslouží snad jenom právní úprava správních poplatků, která na uzavírání veřejnoprávních smluv nepamatuje.

Vážené dámy, vážení pánové, dovoluji si závěrem poděkovat Kanceláři veřejného ochránce práv za možnost vystoupit v rámci této konference, jakož i jménem odboru územního plánování a stavebního řádu MěÚ Tišnov za korektní a vysoce odbornou spolupráci v rámci správněprávní agendy na úseku veřejného stavebního práva. Děkuji Vám za pozornost a případné náměty do diskuse.

III.

Opomenutý účastník a jeho opravné prostředky

Mgr. Karel Černín,
Kancelář veřejného ochránce práv

Úvod

Dovolím si začít svůj referát provokativní otázkou. Už jste se zbavili starého správního řádu jako nepotřebné normy? Pokud ne, nedělejte to. Může se vám totiž stát, že budete nuceni jej ve své správní praxi ještě aplikovat.

Představme si následující situaci. Na váš stavební úřad je doručeno odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby rodinného domu, přičemž rozhodnutí je z roku 1989. Odvolání podává vlastník sousedního pozemku, s nímž tehdejším stavební úřad nejednal jako s účastníkem řízení. Pravděpodobně takové odvolání navrhnete zamítnout jako opožděné a pokud jde o obnovu řízení či přezkum, konstatujete, že ty nejsou možné vzhledem k uplynutí lhůt. Krajský úřad jako odvolací orgán nejspíše skutečně podané odvolání vzhledem k jeho opožděnosti zamítne. Jaké ovšem bude překvapení obou úřadů, když správní soud rozhodne, že rozhodnutí krajského úřadu se ruší s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Soud uvede, že není-li rozhodnutí doručeno všem účastníkům řízení, není pravomocné. Možnost odvolat se má účastník do tří měsíců od doby, kdy se o rozhodnutí dozvěděl. Tato možnost je časově zcela neomezená.

Podotýkám pro ty, kterým tento příběh připadá neuvěřitelný, že vycházím z několika rozsudků Nejvyššího správního soudu, např. č.j. 3 As 35/2004-52 ze dne 20.4.2005 nebo č.j. 6 As 13/2005-119 ze dne 31.1.2007. A je asi zřejmé, kam celá tato úvaha směřuje. Vzhledem k tomu, že řízení nebylo pravomocně skončeno, bude se v řízení o odvolání (a případně i v řízení před stavebním úřadem, pokud bude krajský úřad nucen jeho prvostupňové rozhodnutí zrušit) aplikovat starý správní řád.

Pokud jste již dostatečně vyděšeni touto vizí, můžeme přikročit k samotnému právnímu rozboru problematiky opomenutého účastníka řízení. V něm si ukážeme, že judikatura Nejvyššího správního soudu nabízí i jiná řešení této situace. Nejprve si však projdeme právní úpravu.

Platná právní úprava

Situace, kterou se budeme společně zabývat, by podle současné právní úpravy již neměla nastat, neboť nový správní řád na ni do jisté míry pamatuje. V ustanovení § 84 se uvádí, že osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil.

Je pouze třeba si uvědomit, že uvedená časová omezení se nevztahují na tzv. hlavní účastníky řízení, tedy na účastníky uvedené v § 27 odst. 1. V řízení o žádosti jsou jimi žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Tyto osoby mají zásadně právo se proti rozhodnutí, které jim nebylo oznámeno, odvolat kdykoliv. Kromě toho, že se na jejich odvolání nevztahuje objektivní lhůta jednoho roku, lze také dovodit, že subjektivní lhůta pro podání odvolání bude delší, a to 3 měsíce. Lze to analogicky dovodit z ustanovení § 83 odst. 2, které upravuje situaci účastníka, jemuž bylo rozhodnutí oznámeno bez poučení o odvolání či se špatným poučením.

U hlavních účastníků je jediným omezením pro možnost otevřít stará správní řízení i po velmi dlouhé době ustanovení § 84 odst. 2. To uvádí, že neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2. To by znamenalo, že i opomenutým hlavním účastníkům je stanovena alespoň subjektivní lhůta pro podání odvolání, a to do 3 měsíců od chvíle, kdy se průkazným způsobem seznámí s rozhodnutím,

byť by se tak stalo neoficiální cestou. Ovšem objektivní lhůta stanovena není a možnost opomenutých hlavních účastníků řízení odvolat se proti rozhodnutí zůstává časově neomezená.

Přesto se popsaná úprava jeví jako racionální. Jednak je potřeba si uvědomit, že o právech či povinnostech hlavních účastníků se v řízení přímo rozhoduje a bylo by proto absurdní připustit situaci, kdy je jim bez jejich účasti právo či povinnost stanovena a oni nemají jen kvůli plynutí času možnost se k meritu věci vyjádřit. Kromě toho je také dobré mít na paměti, že situace, kdy by byl opomenut tzv. hlavní účastník řízení, budou v praxi zcela výjimečné. Jistě je lze v teoretické rovině konstruovat. Např. při chybném údaji v katastru nemovitostí může být opomenut vlastník bytové jednotky v řízení, v němž se společenství vlastníků ukládají nezbytné úpravy společných částí domu. Jestliže opomenutý účastník v domě nebydlí, může se o nucených úpravách dozvědět až po několika letech, kdy po něm společenství požaduje úhradu části nákladů. Tehdy se může proti původnímu správnímu rozhodnutí dodatečně odvolat s tím, že je opomenutým hlavním účastníkem, neboť mu v řízení byla uložena (spolu s jinými spoluvlastníky) povinnost a on neměl možnost se k meritu věci vyjádřit.

Připomeňme si však na tomto místě, že popsanou situaci není třeba vnímat jako tragédii. Možnost odvolání zdaleka ještě neznamená jistotu zrušení původního rozhodnutí.¹ I pokud některé námitky odvolatele vzbudí vážné pochybnosti o správnosti dřívějších závěrů a rozhodnutí bude skutečně odvolacím orgánem zrušeno, stále je zde možnost, aby orgán prvního stupně problematická místa došetřil a vydal znovu rozhodnutí se stejným výrokem, pouze lépe důkazně podložené. Konečně pokud se námitky ukáží jako opodstatněné a rozhodnutí skutečně nemělo být vydáno, je třeba připustit, že princip právní jistoty nemůže v takovém případě převládnout nad právem na spravedlivý proces, když výsledek řízení měl přímý dopad na práva a povinnosti toho, kdo byl v řízení opomenut.

¹ Připomeňme zde, že podle ustanovení § 84 odst. 3 platí: „Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Odkladný účinek odvolání lze z vážných důvodů vyloučit (§ 85 odst. 2) i dodatečně.“

Potíže s výkladem – starý správní řád

Hlavní výhodou nového správního řádu, jak jsme si popsali výše, je především to, že jednoznačně stanovuje, že účastník řízení má vždy na rozhodnutí, s nímž nesouhlasí, reagovat jediným opravným prostředkem – odvoláním. To platí i pro částečně či zcela opomenuté účastníky, což situaci značně zpřehledňuje. Starý správní řád naproti tomu znal dva možné opravné prostředky pro účastníka řízení – odvolání a obnovu řízení.

Odvolání upravoval § 54, který stanovoval, že je třeba je podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (s prodlouženou lhůtou tří měsíců v případě chybějícího nebo vadného poučení). Se situací, kdy by rozhodnutí účastníkovi oznámeno nebylo se v tomto ustanovení nepočítalo, proto ani nebyla stanovena žádná mezní objektivní lhůta pro uplatnění odvolání.

Naproti tomu § 62 odst. 1 písm. c) uváděl, že řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, se na návrh účastníka řízení obnoví, jestliže byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení. To bylo vázáno na splnění dalších dvou podmínek, totiž že odnětí účasti mohlo mít podstatný vliv na rozhodnutí a že náprava nemohla být zjednána v odvolacím řízení. Pro obnovu řízení byla obecně stanovena objektivní lhůta 3 roky od nabytí právní moci rozhodnutí.

Na první pohled by se mohlo zdát, že volba mezi těmito dvěma instituty je zřejmá. Odvolání podává účastník řízení, jemuž bylo rozhodnutí oznámeno a tedy s ním zřejmě bylo jednáno jako s účastníkem i v průběhu řízení. Naproti tomu o obnovu řízení žádá ten účastník, jemuž rozhodnutí oznámeno nebylo a tudíž mu zřejmě byla odepřena možnost se účastnit řízení.

Problém při takovémto výkladu ovšem činil pojem právní moci. Judikatura opakovaně uváděla, že rozhodnutí, které není oznámeno všem účastníkům řízení, nemůže nabýt právní moci.² Účastníky řízení soudy pojímaly materiálně, tedy jako všechny osoby, které objektivně

² Existence pravomocného rozhodnutí je přitom výslovnou podmínkou pro uplatnění obnovy řízení. Příkladem zmiňované judikatury může být rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 2002, čj. 5 A 42/2001-18 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2004 čj. 3 As 14/2004-40.

splňují kriteria účastenství, nikoliv pouze ty, s nimiž správní orgán jako s účastníky v řízení formálně jednal.

Je zřejmé, že tyto úvahy nutně přinesly názorové pnutí. Na jedné straně zde byl legitimní argument o nemožnosti nabytí právní moci. Na druhé straně však stála otázka, zda jeho absolutní uplatňování nepovede fakticky k obsahovému vyprázdnění ustanovení § 62 odst. 1 písm. c) o obnově řízení při odnětí účastenství.³ Většina komentářů, a po dobu účinnosti starého správního řádu též veřejný ochránce práv, zastávala proto následující kompromisní výklad.

Nedoručení rozhodnutí některému účastníkovi řízení skutečně může mít za následek, že takové rozhodnutí vůbec nenabude právní moci. Může k tomu ovšem dojít pouze v případech fatálního opomenutí správního orgánu doručit rozhodnutí účastníkovi, jehož práv či oprávněných zájmů se rozhodnutí přímo dotýká, o jehož účastenství nejsou pochybnosti a se kterým navíc v průběhu řízení správní orgán jako s účastníkem řízení jednal.

V ostatních případech však již je na místě zvažovat otázku právní jistoty adresáta rozhodnutí. V těchto ostatních případech, zejména pokud jde o tzv. absolutně opomenuté účastníky řízení (tedy ty, s nimiž správní orgán z nejrůznějších důvodů jako s účastníky vůbec nejednal – typicky jde o vlastníky sousedních pozemků ve stavebním řízení), je možno uvažovat tak, že rozhodnutí právní moci nabylo, ačkoliv jim nebylo doručeno. Tito opomenutí účastníci tak měli pouze možnost žádat do tří let od nabytí právní moci rozhodnutí o obnovu řízení za předpokladu splnění zákonných podmínek.

Judikatura Nejvyššího správního soudu

V praxi veřejného ochránce práv se však opakovaně vyskytovaly případy, kdy různé úřady si právní úpravu v případě opomenutého účastníka řízení vykládaly různě. V jednom z nich dokonce opomenutý soud podal včasný návrh na obnovu řízení. Úřad jej poučil, že jako

³ Jinými slovy stála otázka tak, zda je reálné předpokládat, že toto ustanovení je určeno pouze pro raritní situace, kdy je například účastníkovi řízení upřena možnost účastnit se pouze jeho části, např. ústního jednání, rozhodnutí je mu však poté řádně oznámeno. Je ovšem třeba se ptát, zda v takových případech by vůbec mohla být splněna podmínka, že náprava nemohla být zjednána v odvolacím řízení.

účastník řízení se má odvolat, resp. požadovat doslání rozhodnutí, a jeho návrh na obnovu řízení zamítl. Později změnil svůj právní názor a usoudil, že na místě bylo přece řízení o obnově. Na to už ale v té době bylo pozdě, neboť objektivní lhůta již mezitím uplynula.

Vzniklá situace byla zjevně nespravedlivá. Posun v právních názorech úřadu šel zcela zjevně k tíži účastníka řízení, který přitom udělal vše, co po něm bylo lze spravedlivě požadovat, aby mohl hájit svá práva. Navíc při projednávání tohoto problému s Ministerstvem pro místní rozvoj se znovu vynořila otázka, zda by některé výklady operující s nabytím právní moci rozhodnutí nemohly vést až k tomu, že by byla otevřena po mnoha letech i velmi stará řízení. Ochránce proto naznal, že by bylo vhodné správní praxi v této otázce sjednotit. Inspiraci pro toto sjednocení hledal v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ke svému překvapení však zjistil, že i ona vykazuje značnou vnitřní nejednotnost, ba rozpolcenost. V následující části si proto představíme tři hlavní názorové směry, které v rozhodovací praxi NSS můžeme nalézt.⁴

1. Podle některých právních názorů neoznámení rozhodnutí kterémukoliv z účastníků má za následek, že rozhodnutí nenabude právní moci. Opomenutý účastník tak může podat odvolání kdykoliv až do okamžiku, kdy je mu rozhodnutí řádně oznámeno a uplyne mu lhůta pro podání odvolání. To by znamenalo, že správní řízení je možno tímto způsobem napadnout řádným opravným prostředkem i po mnoha letech od vydání rozhodnutí a jeho oznámení neopomenutým účastníkům řízení. Takové řízení by se dokončovalo podle dřívějšího správního řádu. Příkladem takového přístupu je např. rozsudek č.j. 6 As 13/2005-119 ze dne 31.1.2007.

⁴ Právě judikatura NSS naznačuje, že ačkoliv popisovaný problém je teoreticky problémem obecným, v praxi se s ním potýkají takřka výhradně jen stavební úřady. Drtivá většina analyzovaných rozsudků byla z oblasti stavebního práva, s jedinou výjimkou spadající do oblasti práva pozemních komunikací. Je to samozřejmě dáno tím, že většina správních řízení má okruh účastníků poměrně úzký. Ten se omezuje jen na samotného navrhovatele či osobu, již má být v řízení z moci úřední uložena povinnost. Naproti tomu stavební řízení jsou typická širším okruhem účastníků, který ze zákona zahrnuje vlastníky sousedních nemovitostí, jejichž práv se řízení sice dotýká, avšak přímo se v něm o jejich právech nerozhoduje. Zde je proto daleko větší pravděpodobnost, že k opomenutí některého účastníka dojde.

2. Podle jiného právního názoru může sice opomenutý účastník řízení podat proti neoznámenému rozhodnutí odvolání, avšak je omezen subjektivní lhůtou tří měsíců od okamžiku, kdy se o existenci rozhodnutí a o řízení, v němž byl opomenut, dozvěděl. Postačí tedy např. vyrozumění ze strany úřadu o tom, že se uvedené řízení konalo. I při tomto výkladu lze tedy teoreticky napadnout úspěšně odvoláním správní rozhodnutí vydané před mnoha lety, fakticky se však tato možnost časově významně omezuje, neboť ve většině případů se účastník o uvedenou věc začne zajímat po zahájení stavby a obvykle se dozví od stavebního úřadu, že stavba je řádně povolena. Tento přístup lze nalézt např. v rozsudku č.j. 4 As 36/2005-67 ze dne 24.8.2006.

3. Konečně podle třetího právního názoru může opomenutý účastník podat odvolání, pouze dokud neopomenutým účastníkům neskončí běh lhůty pro podání jejich odvolání, resp. do rozhodnutí o jejich podaných odvoláních. Pak již rozhodnutí nabude právní moci a opomenutý účastník řízení má možnost žádat jen o obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) dřívějšího správního řádu. Reprezentantem tohoto přístupu je např. rozsudek č.j. 5 As 47/2003-72 ze dne 8.10.2004.⁵

Očekávaný vývoj

Na své zjištění o nejednotnosti rozhodování v otázce opravných prostředků opomenutého účastníka řízení podle starého správního řádu upozornil ochránce již v červenci 2007 předsedu Nejvyššího správního soudu. Podotkl také, že jakkoliv jde o výklad již neúčinného zákona, může být pro praxi stále významný. Pokud by převládly názory, podle nichž má opomenutý účastník podat odvolání, přičemž pro tento úkon není stanovena žádná objektivní lhůta, pak by mohlo docházet k otevírání velmi starých řízení a k aplikaci starého správního řádu na vedení těchto řízení. Veřejný ochránce práv proto navrhl předsedovi Nejvyššího správního soudu, aby soud sjednotil svou rozhodovací praxi v této věci prostřednictvím stanoviska pléna Nejvyššího správního soudu.

⁵ Je vhodné upozornit, že ve všech případech se soud zabýval pouze situací, kdy byl účastník řízení opomenut absolutně, tedy kdy úřad s ním vůbec jako s účastníkem řízení nekomunikoval.

Podle informací, které má ochránce k dispozici, se Nejvyšší správní soud popsaným problémem v současné době intenzivně zabývá. Namísto stanoviska pléna se soud rozhodl sjednotit své rozhodování cestou rozsudku rozšířeného senátu v konkrétním případě. Dosud však rozšířený senát nedosáhl rozhodnutí. Jsem proto nucen dát svému referátu otevřený konec a vyzvat přítomné, aby rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu v této otázce sledovali. A také aby si pro všechny případy prozatím podrželi alespoň jeden výtisk starého správního řádu.

Doplnění o aktuální vývoj

Dne 17. února 2009 vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek sp.zn. 2 As 25/2007 – 118, ve kterém se s problematikou opomenutého účastníka podrobně vyrovnává. Rozsudek je přístupný na webových stránkách soudu www.nssoud.cz .

IV.

Formulace podmínek ve stavebním povolení – podmínky vyplývající z majetkoprávních vztahů a jejich závaznost

Mgr. Eva Hamplová,
Kancelář veřejného ochránce práv

V praxi stavebních úřadů byl při výkonu působnosti veřejného ochránce práv zaznamenán nepříznivý jev, spočívající v rozhodování stavebních úřadů o občanskoprávních otázkách, resp. námitkách, způsobem, který stavební zákon nepřipouští. Často se jedná o snahu stavebních úřadů „usnadnit“ průběh řízení a vydání rozhodnutí (nejčastěji stavebního povolení) v případech, kdy ostatní účastníci řízení z různých důvodů brojí proti povolení stavby a je také nanejvýš pravděpodobné, že se proti výslednému rozhodnutí stavebního úřadu odvolají. Stavební úřady pak včlení do svého rozhodnutí podmínky, ke kterým při výkonu své působnosti nejsou oprávněny.

V zásadě lze vysledovat dvě situace:

1. Podmínky vyplývající z námitek účastníků řízení. Jedná se zejména o námítky občanskoprávní. Často se jedná o námitku zastínění pozemku, případně sousední stavby, tedy o záležitosti, které lze ve stavebním řízení zcela adekvátně řešit a obvykle ani nepředstavují důvod stavbu nepovolit. Jde o námítky, které působnost stavebního úřadu nepřekračují a o kterých tak stavební úřad může rozhodnout. Přitom se musí vypořádat s tím, zda je námitka oprávněná, což představuje nutnost vypořádat se s intenzitou budoucího zásahu (budoucích imisí) a zabránit zásahu či imisím nad přípustnou mírou.

V tomto si dovolím poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, čj. 9 As 61/2007-52. Toto rozhodnutí, kromě přesné klasifikace námitek, jež přicházejí v úvahu, uvádí i postup stavebního úřadu, resp. úvahy, kterými by úřad při jejich řešení měl být veden včetně posuzování vlivu stavby a přípustné míry takového vlivu.

Problematictější jsou občanskoprávní námítky, které překračují pravomoc stavebního úřadu. V takovém případě by měl stavební úřad vždy usilovat o dohodu účastníků o takové námitce. Ve znění zákona č. 50/1976 Sb., účinného do 31.12.2006, pokud nedošlo k dohodě, odkázal stavební úřad účastníky na soud a pokud se na soud neobrátili, mohl rozhodnout sám. Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. už tyto námítky (přesněji námítky vyplývající z existence práva či rozsahu vlastnického práva) z pravomoci stavebního úřadu zcela vylučuje.

Veřejný ochránce práv se přitom setkal s případy, kdy se problematickou ukázala právě dohoda účastníků o občanskoprávní námitce, resp. zakotvení této dohody v podmínkách stavebního povolení. Praxe je taková, že stavebník s účastníkem řízení se dohodnou na nějakém opatření (např. vysázení vegetace v určité vzdálenosti a do určité výšky pro zmírnění prašnosti) a stavební úřad pak následně toto opatření uloží stavebníkovi jako podmínku do stavebního povolení. Veřejný ochránce práv má však pochybnosti o takovém postupu, a to zejména ve vztahu k následné vymahatelnosti této podmínky. Ochránce se domnívá, že dohoda i nadále zůstává dohodou – tj. právním úkonem mezi stavebníkem a účastníkem řízení; stavební úřad v takové dohodě není stranou. Za přípustné proto lze považovat zachycení této dohody ve stavebním povolení, nikoli však formou uložení nějakého opatření, ale pouze konstatováním, že došlo k takové dohodě mezi stavebníkem a namítajícím účastníkem řízení.

Uložit opatření jako podmínku stavebního povolení mohl stavební úřad pouze a právě tehdy, pokud k dohodě nedošlo a účastníci se neobrátili na soud – pak se pravomoc učinit si úsudek o námitce a rozhodnout vracela stavebnímu úřadu (viz výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu) – což navíc platilo pouze za účinnosti stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Pokud by tak stavební úřad učinil za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., zcela nepochybně by překročil svoji působnost.

2. Podmínky ve stavebním povolení, které však **nahrazují přímo zákonné podmínky pro vydání stavebního povolení**. Zejména se jedná o doložení vlastnického či jiného práva k pozemku či stavbě, často ve spojení s napojením zamýšlené stavby na pozemní komunikaci. Stavební úřady někdy zamění tyto **předpoklady pro možnost vydat stavební povolení** s podmínkami, které včlení až do stavebního povolení (např. že stavebník odkoupí část pozemku od účastníka řízení, aby zabezpečil napojení stavby na pozemní komunikaci, nebo že se stavebník bude podílet na vybudování pozemní komunikace). Obsahem těchto podmínek je často příkaz určité majetkoprávní dispozice, často se jedná o příkaz uzavřít smlouvu, což je nejen výkon státní správy nad rámec působnosti, ale mimo jiné i zcela v rozporu s principy smluvního práva.

Tím, že stavební úřady do povolení včlení takové podmínky sice v některých případech situaci „vyřeší“, obvykle však jen momentálně a dočasně. Zato pozdější důsledky takového rozhodování bývají ve valné většině případů vážným problémem. Podmínky, které byly do rozhodnutí včleněny nad rámec působnosti stavebního úřadu, vykazují totiž, kromě nezákonnosti způsobené již nepřislusností stavebního úřadu k takovému rozhodování, zcela zásadní vadu, kterou je jejich nevymahatelnost prostředky správního, konkrétně pak stavebního práva.

Řešení obou výše uvedených situací také obvykle komplikuje skutečnost, že popsaný problém vyjde najevo až v době, kdy nelze rozhodnutí obsahující nevymahatelnou podmínku přezkoumat ani cestou mimořádných opravných prostředků správního řádu (obvykle při kolaudaci či následném užívání stavby). Nabízí se nicméně určité řešení, které spočívá ve **vyshlovení nicotnosti** části výroku rozhodnutí, která uvedený problém představuje¹. Toto řešení se však týká jen rozhodnutí vydaných až za účinností nového správního řádu, tj. od 1. 1. 2006². V případě rozhodnutí vydaných před účinností tohoto zákona lze již řešení vzniklého problému hledat často jen v rovině občanskoprávní.

¹ Dle § 78 odst. 3 správního řádu, pokud se důvod nicotnosti týká jen některého výroku rozhodnutí nebo vedlejšího ustanovení výroku, je nicotná jen tato část, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatního obsahu.

² To vyplývá z přechodného ust. správního řádu, tj. jeho § 182 odst. 1, dle kterého, ustanovení tohoto zákona o nicotnosti se použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti tohoto zákona.

Kazuistika

Přípojky k RD – sp. zn.: 2019/2005/VOP/MBČ

Veřejný ochránce práv řešil případ stavebníků rodinného domu. Kolaudační řízení ke stavbě jejich domu bylo stavebním úřadem přerušeno z důvodu, že nejsou vyřešeny majetkové vztahy k pozemku, který odděluje pozemek stavebníků od ulice a přes který vedou přípojky ke kolaudovanému domu. Stavebníci namítali, že není v jejich silách pozemek získat, neboť majitelka není ochotna jim pozemek prodat.

Veřejný ochránce práv zjistil následující skutečnosti. V územním rozhodnutí bylo uvedeno, že přípojky budou vedeny po vlastním pozemku. Následně došlo k opravě chyby v katastru nemovitostí, v jejímž důsledku bylo zjištěno, že část pozemku (6 m²), přes který mají vést přípojky, náleží třetí osobě. Na této části pozemku se nalézal chodník přiléhající k pozemní komunikaci. Proto bylo vydáno stavební povolení, ve kterém byla uvedena podmínka, že majitelka pozemku dala souhlas s vybudováním přípojek vedoucích přes pozemek s tím, že tento pozemek od ní stavebníci odkoupí, jakmile na něj bude vystaven LV. Následně však majitelka prodej pozemku odmítla.

Proto bylo vydáno rozhodnutí o přerušení kolaudačního řízení, s tím, že stavebníkům bylo uloženo dořešit majetkoprávní vztah k pozemku. Řešením vzniklé situace se na základě stížnosti stavebníků zabýval i nadřízený správní orgán, který konstatoval, že stavební úřad se dopustil pochybení, když vydal stavební povolení za situace, kdy majetkové vztahy mezi účastníky nebyly vyřešeny. Nicméně stavební povolení již bylo nepřezkoumatelné. K přerušení kolaudačního řízení však nadřízený správní orgán uvedl, citují: „v rámci kolaudačního řízení je stavební úřad ze zákona povinen ověřovat splnění podmínek stavebního povolení (§ 81 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona). Kolaudační řízení stavby je přitom možno přerušit pouze v případě závady takového charakteru, která brání jejímu užívání (§ 81 a 82 stavebního zákona). Chybějící zajištění příjezdu k RD a přístupu k přípojkám za účelem nutné údržby jsou bohužel skutečně vady bránící řádnému užívání stavby.“

Co se týká faktického stavu, veškeré přípojky (plynu, kanalizace, vody a elektra NN) byly provedeny. Po technické a konstrukční stránce by bylo možno rodinný dům zkolaudovat. Vodovodní přípojka je stávající (vybudována ještě před započítím stavby RD), elektrická přípojka nevede přes předmětný pozemek, a plynová a kanalizační přípojka přes tento pozemek sice vedou, ale jak HUP, tak šachta kanalizační přípojky se nachází na pozemku stavebníků. Co se týkalo připojení pozemku na pozemní komunikaci, zbývalo dodlážit plochu před objektem garáže.

Ochránce konstatoval, že stavební úřad v rámci kolaudačního řízení není oprávněn zabývat se majetkoprávními vztahy ke stavbám a pozemkům. Zjištění vlastníků staveb a pozemků je rozhodné pro správné určení okruhu účastníků kolaudačního řízení (§ 78 stavebního zákona), ale nedořešení jejich vztahů nemusí mít na kolaudaci stavby vliv.

Dle vyjádření stavebního úřadu byly veškeré nutné přípojky k domu provedeny, a po technické a konstrukční stránce bylo možné kolaudaci domu provést. Co se týká přístupu k vybudovaným přípojkám, jak HUP, tak šachta ke kanalizační přípojce byly umístěny na pozemku stavebníka. I kdyby se však nacházely na sporném pozemku, tedy byly by umístěny na okraji pozemní komunikace, nemohl by přístup k nim být znemožněn. Pozemní komunikace, v tomto konkrétním případě se jedná o místní komunikaci, je veřejným prostranstvím³, a tudíž ke vstupu na ni není třeba souhlasu majitele pozemku.

Přes pozemek je možno volně procházet i projíždět a přístup k RD stavebníků je tímto zajištěn. K připojení sousední nemovitosti ke komunikaci je třeba před vydáním povolení příslušným silničním správním úřadem vyžádat si souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace.⁴ Vlastníkem místní komunikace v daném případě byla obec.

³ Dle ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru

⁴ Ustanovení § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Navíc, opravu a údržbu vodovodních a kanalizačních přípojek uložených v pozemcích, které tvoří veřejné prostranství, provádí provozovatel vodovodu či kanalizace (ustanovení § 3 odst. 7 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu). V případě plynové přípojky má dle ustanovení § 59 odst. 1 písm. e) zákona č. 458/2000, energetického zákona, provozovatel distribuční soustavy právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním, rekonstrukcemi, opravami a provozováním distribuční soustavy a plynovodních přípojek. Provozovatel příslušné distribuční soustavy je přitom povinen za úplaty plynovodní přípojku provozovat, udržovat a opravovat, pokud jej o to její vlastník (v tomto případě stavebníci RD) písemně požádá (§ 66 energetického zákona).

Ochránce věc uzavřel s tím, že ke stavbě domu i k budování přípojek měli stavebníci pravomocné stavební povolení, z čehož vyplývá, že nezbuovali stavbu v rozporu s povolením nebo protizákonně. Skutečnost, že nebyla naplněna podmínka stavebního povolení o majetkoprávním vypořádání k jednomu ze stavbou dotčených pozemků, nemůže mít na kolaudaci stavby vliv proto, že se jedná o podmínku, kterou stavební úřad neměl pravomoc do svého povolení včleňovat, jelikož o těchto otázkách mu nepřísluší rozhodovat. Trváním na splnění této protizákonné podmínky jen nadále prohlubuje protiprávnost svého jednání.

Kolaudace vázaná na vybudování přístupové komunikace – sp. zn.: 1503/2008/VOP/ZS

Veřejný ochránce práv se setkal s námitkou stěžovatelů vztahující se k podmínce stavebního povolení, která řeší napojení stavby na pozemní komunikaci. Stavební povolení ve výrokové části označené jako „Popis stavby“ výslovně uvádělo, že „Příjezdová komunikace bude dočasně řešena zpevněním stávající přístupové cesty pomocí panelů a štěrků. Stavebník se bude finančně spolupodílet na vybudování místní komunikace. Kolaudace domu stavebníka bude zahájena po zkolaudování místní komunikace – Švestkové ulice. V části „Podmínky pro umístění a provedení stavby byla pak pouze stanovena podmínka, že stavba bude dokončena nejpozději do 2 let ode dne nabytí právní moci stavebního povolení a že stavba může být užívána až po kolaudaci.“

Zásadní otázkou tak bylo, zda je možné povolit stavbu rodinného domu, aniž by byla vyřešena přístupová pozemní komunikace k takovému domu, resp. v jaké fázi by budování této přístupové komunikace mělo být. Ochránce uvedl, že již v době umísťování a povolování stavby zde musí existovat taková pozemní komunikace, na kterou bude možné nemovitost připojit. Má-li být takové připojení zřízeno na budoucí, dosud neexistující komunikaci, lze dle názoru ochránce stavbu povolit tehdy, je-li zde reálný předpoklad, že taková stavba komunikace bude realizována.

V daném případě měla být nemovitost připojena na místní komunikaci, která má být vybudována na pozemcích, jež jsou doposud ve vlastnictví stěžovatelů. Stavebníkem komunikace přitom mělo být město, které mělo od stavebníků získat pozemek pro nemovitost darem. V době povolení stavby domu přitom neexistoval žádný smluvní závazek, který by umožňoval tomuto budoucímu stavebníkovi stavbu pozemní komunikace na zamýšlených pozemcích realizovat. Stejně tak neexistuje jiný způsob, jakým by město pozemky „vyhrazené“ pro komunikaci mohlo získat, neboť stavba místní komunikace na pozemku stěžovatelů nebyla v době vydání stavebního povolení a není ani v současnosti vedena v územním plánu jako veřejně prospěšná stavba, nelze tudíž pro ni pozemky vyvlastnit. Podle dostupných informací její zařazení jako veřejně prospěšné stavby není zatím zcela zřejmé ani z připravovaného nového územního plánu, t. č. ve fázi zpracovávání návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu.

Tato pozemní komunikace, resp. její záměr vzhledem k výše uvedenému nedává žádnou záruku, že cesta bude kdy vybudována a není tak dle soudu ochránce možné zajistit, že povolovaná stavba rodinného domu bude mít možnost připojení na přístupovou komunikaci (není to ani v silách stavebníků rodinného domu). Pokud zamýšlená pozemní komunikace (ul. Švestková) měla být jedinou přístupovou komunikací, na kterou lze stavbu připojit, pak dle veřejného ochránce práv nebylo možné stavbu vůbec povolit, neboť stavba v takovém případě nespĺňuje OTP (konkrétně ustanovení § 9 odst. 1 a § 21 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb.).

Ochránce shrnul, že samotnou vázanost kolaudace domu na kolaudaci přístupové místní komunikace nepovažuje za chybnou, musí však

existovat reálná šance, že taková komunikace bude vybudována v přiměřené době (vzhledem k dokončení domu), což v daném případě splněno nebylo. Za nezákonnou ale považuje podmínku ve smyslu zakotvení finanční spoluúčasti stavebníků domu na vybudování komunikace; k předjímání či dokonce stanovování majetkoprávního vypořádání nemá stavební úřad kompetence.

Závěr

Z uvedených příkladů vyplývá následující problém – lze vymáhat podmínku, která je nezákonná, resp. k jejímuž začlenění neměl stavební úřad dostatek pravomoci?

V uvedených případech se nadřízené správní orgány, které věc posuzovaly, přiklonily k tomu, že i taková podmínka, je-li součástí nezrušitelného správního rozhodnutí, je platná a účinná a lze ji vymáhat (presumpce správnosti).

Veřejný ochránce práv zaujal opačné stanovisko. Vycházel z toho, že taková podmínka je nicotná, neboť správní orgán překročil svoji pravomoc. I když před účinností nového správního řádu nebyl upraven postup, jakým by bylo možné nicotnost deklarovat, není možné, aby takový zásah správního orgánu, který je v rozporu s ústavní maximou dle čl. 2 odst. 3 Ústavy⁵, přetrvával, resp. byl základem pro případné další zásahy.

⁵ Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

V.

Vydávání závazných stanovisek a podmínky stanovené dotčenými orgány

Mgr. Marcela Válková,
Krajský úřad Libereckého kraje

Úvod

Žádný ze správních orgánů neexistuje a nevykonává svoji působnost ve vzduchoprázdnu, což znamená, že při své činnosti musí dříve nebo později narazit na sféru působnosti jiného orgánu veřejné zprávy.

Obecným rámcem, v němž má probíhat toto vzájemné střetávání se správních orgánů je ust. § 8 z.č. 500/2004 Sb., o správním řádu (dále jen „správní řád“), podle něhož správní orgány jednají a dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisějí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby, a jednak vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

V praxi se však ukázalo, že toto obecné ustanovení samo o sobě nestačí, a proto si správní praxe vynutila právní úpravu situací a postupů, kdy se výkon působnosti jednoho správního orgánu dotýká výkonu působnosti jiného správního orgánu. Právní úprava v této souvislosti hovoří o dotčených orgánech (dále jen „DO“).

Dotčené orgány

Správní řád obsahuje obecný zákonný standard pro úpravu vzájemných vztahů mezi správními orgány a pro řešení rozporů, které mohou mezi nimi vzniknout. Konkrétně se jedná o úpravu uvedenou v ust. § 136 správního řádu, kde v odst. 1 je uvedeno, že DO jsou:

- a) orgány o kterých tak stanoví zvláštní zákon
- b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§149 odst. 1 správního řádu) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.

ad a) V případě DO, o kterých to stanoví zvláštní zákon tzn. pouze v zákonech stanovených případech, v zákoně stanoveném rozsahu a zákonem stanoveným způsobem se DO vyjadřují k předmětu řízení vedeného u jiného správního orgánu, v němž posuzují možné důsledky řešení, které má být ve správním řízení přijato z hlediska zájmů sledovaných v konkrétném zvl. právním předpisu.

ad b) Vedle výše uvedených DO o nichž to výslovně stanoví zvl. zákon jsou DO dále správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1 správního řádu) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.

Problematika obsahu závazného stanoviska je samostatně upravena na jiném místě tohoto příspěvku.

Z hlediska vzájemných vztahů předvídaných zvláštními zákony mezi správním orgánem, který vede řízení a DO jsou specifické ty situace, kdy takové vztahy vznikají uvnitř jednoho správního orgánu a kdy ze zvláštních zákonných úprav jakoby vyplývá, že v rámci jednoho správního orgánu existuje a svoji působnost vykonává několik na sobě nezávislých správních orgánů. Tato situace zejména nastává u krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, tedy správních orgánů, které vykonávají přenesenou působnost na několika úsecích veřejné správy současně (zejména jde např. o úsek ochrany přírody, ochrany ZPF, ochrany památek, ochrany vod atd.).

Z toho co bylo popsáno pak nelze než dospět k závěru, že v takovém případě nelze hovořit o vztazích mezi dvěma či více obecními úřady různých obcí, ale jen o vnitřní vztahy mezi (zpravidla) několika odbory téhož obecního úřadu a proto zde nelze hovořit o dotčených orgánech ve smyslu ust. § 136 správního řádu, a to z důvodu, kdy správním orgánem je úřad jako celek. Proto si ani nelze představit, aby případné spory mezi těmito odbory v rámci jednoho správního orgánu byly řešeny postupem předpokládaným v ust. § 136 správního řádu. Pokud by k případným rozporům došlo, je nutné je řešit uvnitř v rám-

ci tohoto orgánu, kdy v podstatě takovéto uspořádání veřejné zprávy v rámci jednoho správního orgánu dává mnohem širší možnosti pro (vnitřní) koordinaci obsahu podmiňujícího a tzv. finálního správního aktu, než je tomu v případě, kdy jde o vzájemné vztahy institucionálně oddělených samostatných správních orgánů. Kdy znovu je nutné připomenout, že na řešení rozporů v těchto případech se nepoužije ust. § 136 odst. 6 správního řádu, neboť nejde o rozpory mezi správními orgány, ale o rozpory uvnitř správního orgánu, které je nutné řešit pouze v rámci tohoto orgánu. To samé samozřejmě platí i pro krajský úřad.

K tomu co bylo uvedeno, je však nutné podotknout, že takto v praxi bohužel postupováno není, kdy naopak vnitřní vztahy vznikající mezi jednotlivými odbory, které hájí zájmy dle příslušných zvláštních předpisů a které mohou vyústit ve střet zájmů řešeny vůbec nejsou. Pokud tedy při posuzování meritů věci vydá posuzující orgán jako výsledek svého posouzení negativní podmiňující správní akt, pak správní orgán, který provádí řízení ve věci je tímto aktem vázán, přestože zbývající posuzující orgány vydají kladné podmiňující správní akty.

Řešení rozporů

Řešení rozporů je upraveno v ust. § 136 odst. 6 správního řádu, kdy dle tohoto ustanovení se postupuje v případě vzniklých rozporů v průběhu správního řízení. Pokud jde o vznik rozporů pak tyto mohou vzniknout jednak mezi správním orgánem, který je příslušný k vedení rozhodnutí a DO, resp. dotčenými orgány, a jednak mezi jednotlivými DO. Přitom popsané rozpory se mohou týkat zejména závazných stanovisek vydávaných jednotlivými DO.

K tomuto je zapotřebí uvést, že ve smyslu ust. § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část navazujícího správního rozhodnutí, tzn., že na závazná stanoviska, která jsou podkladem pro rozhodnutí, se nevztahuje zásada obsažená v ust. § 50 odst. 4 správního řádu, tedy, že správní orgán hodnotí podklady pro rozhodnutí dle své úvahy.

Pokud tedy dojde k situaci, kdy správní orgán, který vede řízení, není zcela srozuměn s obsahem závazného stanoviska, které vydal DO, resp. s ním nesouhlasí, nebo se může stát, že závazná stanoviska vydaná různými DO nejsou zcela v souladu, a nelze je tedy bez

dalšího vtělit do výrokové části správního rozhodnutí, pak správní orgán má dvě možnosti:

- a) Může se na základě ust. §5 správního řádu umožňují-li to povaha projednávané věci pokusit o smírné odstranění rozporů bránících řádnému projednání a rozhodnutí v dané věci
nebo
- b) není-li takový postup možný postupovat dle ust. § 136 odst. 6 a pokusit se vyřešit vzniklé rozpory postupy stanovenými v tomto ustanovení.

Tyto dva nastíněné postupy však za určité situace nebude možné použít a to v případě, kdy v průběhu řízení o žádosti bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, pak za tohoto stavu je v zákoně striktně stanovený postup uvedený v ust. § 149 odst. 3 správního řádu, ze kterého pro správní orgán vyplývá povinnost neprovádět ve věci další dokazování a žádost jako takovou zamítnout. Tak tomu bude zejména v případech, kdy ve zvláštních zákonech je stanoveno, že určité rozhodnutí nelze vydat bez souhlasu příslušného DO. Na takovou situaci, kdy DO vydá negativní závazné stanovisko nelze aplikovat postup řešení dle ust. § 136 odst. 6 správního řádu, neboť vydání kladného závazného stanoviska je podle právě zvláštního zákona podmínkou pro vydání správního rozhodnutí a tato absence nemůže být překonána právě zmíněným ust. § 136 odst. 6 správního řádu. Přesto, co bylo uvedeno však uplatnění postupu ve smyslu již citovaného ust. § 136 odst. 6 správního řádu může přicházet v úvahu za situace, kdy bude vydáno kladné závazné stanovisko, do kterého však budou vtěleny podmínky, které se mají stát též součástí správního rozhodnutí. Pokud pak vzniknou spory ohledně takto vtělených podmínek je možné na jejich řešení uplatnit postup dle ust. § 136 odst. 6 správního řádu.

Závazné stanovisko

Problematika závazného stanoviska je, jak již bylo výše uvedeno, obecně upravena v ust. § 149 správního řádu. Dle definice uvedené v tomto ustanovení se jedná o úkon DO učiněného na základě zákona, který však není samostatným správním rozhodnutím správního orgánu – jde tu o tzv. případ subsumpce, kdy závazné stanovisko sleduje osud

správního řízení, v němž je vydáno rozhodnutí ve věci, a závazné stanovisko je jeho podkladem. Ačkoliv se nejedná o rozhodnutí, neboť závazným stanoviskem se nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, ani se jím v určité věci neprokazuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá, přesto by se mělo svými náležitostmi blížit správnímu rozhodnutí. Zejména by závazné stanovisko mělo obsahovat: výrok, kde bude uvedeno, jaký orgán a na základě jakého ustanovení zákona a jakou konkrétní věc rozhodl a jak ji posoudil, jakož i přiměřené odůvodnění aby byl jeho závěr přezkoumatelný nadřízeným orgánem ale aby rovněž účastníci řízení mohli u něho posoudit, že je věcně i právně správné. Rovněž tak by závazné stanovisko mělo obsahovat poučení o možnosti jeho přezkoumání v odvolacím řízení a rovněž tak v přezkumném řízení.

Pokud jde o formu vydání závazného stanoviska pak se jedná o úkon správního orgánu prováděného podle části čtvrté správního řádu, je tedy určitým a tedy kvalifikovaným vyjádřením správního orgánu k určité otázce s tím, že jeho obsah je závazný pro správní rozhodnutí, jehož je podkladem.

Při posuzování, zda se jedná o závazné stanovisko či nikoliv není rozhodné jak je označeno, tzn., že není rozhodující jeho formální stránka ale vždy jsou rozhodující skutkové a právní účinky vydaného závazného stanoviska.. Přitom tyto jeho účinky je vždy nutné posuzovat s obsahem ust. § 9 a 67 odst. 1 správního řádu, resp. s ustanoveními části čtvrté správního řádu. Právě s ohledem na toto posouzení je pak možné v konkrétním případě určit, zda se jedná o závazné stanovisko podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu nebo o podmiňující správní rozhodnutí, které je samostatně přezkoumatelné prostřednictvím opravných prostředků.

Na tomto místě lze pak příkladně uvést jaké úkony správních orgánů jsou závazným stanoviskem. Jedná se např. o souhlasy orgánů ochrany ZPF, orgánů ochrany přírody, orgánů památkové péče atd.

Na vydání závazných stanovisek se vztahují ustanovení upravující základní zásady činnosti správních rozhodnutí (§2 – 6 správního řádu), což má význam zejména z hlediska přezkoumání obsahu závazných stanovisek a to jak v průběhu správního řízení na I. stupni (§136 odst. 6 správního řádu), tak rovněž v průběhu řízení odvolacího (§ 149 odst. 4 správního řádu), tak i v případě po právní moci správního rozhodnutí, jehož vydání bylo závazným stanoviskem podmíněno (§ 149

odst. 5 správního řádu). Přestože tedy nejsou závazná stanoviska správními rozhodnutími, vztahují se ně takové zásady, jakými je zásada zákazu zneužití pravomoci (§ 2 odst. 2 správního řádu), zásada legitimního očekávání (§2 odst. 4 správního řádu) atd., kdy porušení těchto zásad při vydávání závazných stanovisek může vést k jejich zrušení na základě § 149 odst. 5 správního řádu v přezkumném řízení. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, jemuž je určeno a je ve smyslu ust. § 50 odst. 1 správního řádu podkladem pro rozhodnutí, nevztahuje se však na ně zásada volného hodnocení podkladů pro rozhodnutí obsažena v ust. § 50 odst. 4 správního řádu. Naopak správní orgán může se závazným stanoviskem nakládat jen takovým způsobem, který mu zákon umožňuje, jak je již výše popsáno.

Otázkou zůstává však skutečnost, zda při vydávání závazných stanovisek příslušnými správními orgány by tyto v souladu se zásadou uvedenou v ust. § 4 odst. 3 a 4 správního řádu neměly před jejich vydáním uvědomit dotčené osoby a tím jim dát možnost uplatnit zájmy a to z důvodu, kdy dotčená osoba, které toto právo nebude umožněno v podstatě může své právo uplatnit již pouze formálně, neboť námitky, které by směřovaly k otázce řešené závazným stanoviskem se týkají věci již závazně posouzené a správní orgán je povinen z tohoto závazného stanoviska při svém rozhodování vycházet. Jinými slovy problematika řešená závazným stanoviskem je již ve správním řízení v I. stupni tímto stanoviskem uzavřena. Tato skutečnost pak ve své podstatě znamená, že pokud je vydáno DO zamítavé závazné stanovisko k řešené věci pak jde o jakési „právo veta“ DO, které pro posuzovanou věc znamená, že správní orgán, který vede řízení ve věci další dokazování o podané žádosti ani zjišťování dalších podkladů neprovádí a žádost s odkazem na zamítavé závazné stanovisko DO zamítne. Žádost se zamítá meritorním rozhodnutím podle ust. § 67 odst. 1 správního řádu, tj. rozhodnutím ve věci, pokud zvl. zákon nestanoví jinak. Tato popsaná problematika pro účastníky řízení v podstatě znamená, že proti vydanému závaznému stanovisku, které je obsahem tzv. finálního rozhodnutí může věcně brojit až v rámci jím podaného odvolání napadající rozhodnutí ve věci.

Dalším problémem je obsah závazných stanovisek vydávaných DO k projednávané věci před správním orgánem, který toto řízení vede. Přestože problematika závazných stanovisek je obecně upravena

v ust. § 149 správního řádu a speciálně je upravena v ust. § 4 odst. 2 stavebního zákona a v dalších zákonech, DO si dosud neuvědomily svoji odpovědnost za vydaná závazná stanoviska a nevěnují jim péči, kterou by závazná stanoviska zasloužila, přesto že jejich účinky mohou zásadním způsobem zasáhnout do posouzení žádosti správním orgánem, který toto řízení vede. V praxi se mnohdy stává, že obsah závazných stanovisek jde nad rámec posuzované věci, kdy např. obsahují podmínky, které se věcně týkají až následného posouzení věci v dalším navazujícím správním řízení a tím se stávají nadbytečnými. Posuzující správní orgán má však s tímto problémem, neboť mu nepřísluší jakkoliv s obsahem závazných stanovisek nakládat, tzn. jakkoliv je měnit. Takováto závazná stanoviska pak vykazují v podstatě znaky zmatečnosti a nekonkrétnosti. V jiných případech se zase naopak stává, že v závazných stanoviscích jsou obsaženy podmínky odkazující na skutečnosti, které jsou ošetřeny v zákoně a jsou tedy obecně platné a závazné a proto je rovněž zbytečné je v závazných stanoviscích, resp. v jejich podmínkách uvádět a to hlavně z důvodu, že takováto závazná stanoviska by v podstatě, pokud by se měl zákon konkr. stavební zákon striktně vykládat, znemožňovala použít zjednodušený povolovací postup jak ve fázi územně povolovací tak rovněž ve fázi stavebně povolovací.

Závěr

Z toho co bylo v tomto příspěvku uvedeno vyvstává řada otázek a to jak vzhledem k neúplné právní úpravě (zvláště ve vztahu k vydávání závazných stanovisek), tak rovněž vzhledem k mnohosti a nejednotnosti zvláštních úprav chránících jednotlivé veřejné zájmy. Tyto popsané absence a nejednotnosti úpravy ve svém souhrnu znamenají komplikace pro správní orgány při vymezování dotčených orgánů a zároveň i komplikaci pro účastníky řízení při obstarávání závazných stanovisek. Další problém je otázka kontroly formy a obsahu vydávaných závazných stanovisek, kdy za správnou formu a věcnou správnost nese bohužel odpovědnost správní orgán vydávající rozhodnutí ve věci, jehož je závazné stanoviskem podkladem a nikoliv DO, který je vydává a to z důvodu, kdy rozhodnutí ve věci, včetně závazného stanoviska DO, je přezkoumatelné soudem. Tato skutečnost by snad mohla být prolomena v souvislosti s posledním judikátem NSS, který se

v podstatě přiklonil k tomu, že je rovněž možné samostatně soudem přezkoumat závazná stanoviska vydaná DO a kdy tento závěr by dopomohl k řádnému výkonu přenesené působnosti v rámci vydávání závazných stanovisek z hlediska jejich věcné správnosti a tedy i přezkoumatelnosti a dále v naplnění již výše zmíněné povinnosti DO respektování procesních práv osob, jichž se závazná stanoviska týkají.

VI.

Přezkum závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení

Ing. Pavlína Sniegoňová,
Krajský úřad Moravskoslezského kraje

Vážené dámy a pánové,

Ve svém příspěvku se chci zabývat otázkou přezkoumávání závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení.

V odvolacím řízení mohou nastat dvě situace:

- I. odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu
- II. odvolací orgán má sám pochybnosti o zákonnosti závazného stanoviska, přestože je odvolatel nenapadl

Ad. 1

V případě prvním je postup odvolacího orgánu upraven v § 149 odst. 4 správního řádu. Z něho vyplývá, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací orgán **potvrzení nebo změnu** závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá:

- odvolání
- vyjádření správního orgánu prvního stupně
- vyjádření účastníků.

Účelem tohoto ustanovení bylo zajistit v rámci odvolacího řízení paralelní přezkoumání obsahu závazného stanoviska napadeného odvoláním, což předchozí správní řád neznal. Podle předchozí úpravy odvolacího řízení nezbylo odvolacímu orgánu, pokud bylo v odvolání

napadeno závazné stanovisko dotčeného orgánu, než aby toto formálně zamítl, neboť obsahem závazného stanoviska byl při rozhodování závázán stejně jako správní orgán I. stupně. Odvolání, kterým bylo napadáno závazné stanovisko, pak postrádalo smysl.

S principem přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení tak je nastolen v novém správním řádu se ztotožňují, avšak samotná formulace ust. § 149 odst. 4 správního řádu způsobuje výkladové problémy.

1. Jak již bylo řečeno je povinností odvolacího orgánu postoupit nadřízenému orgánu, toho správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, vyjádření správního orgánu prvního stupně.

Samotná formulace tohoto požadavku vyvolává výkladové problémy.

Pokud je správním orgánem prvního stupně míněn ten správní orgán, který vydal rozhodnutí ve věci, v našem případě stavební úřad, pak není upřesněno k čemu by se měl vyjadřovat. Z ust. 87 odst. 2 správního řádu totiž vyplývá, že správní orgán, který odvoláním napadené rozhodnutí vydal, postupuje odvolacímu orgánu spis se svým stanoviskem, tedy nikoliv vyjádřením. Základní náležitosti stanoviska jsou pak v zákoně specifikovány. Z logiky věci by spíše vyplývalo, že pro posouzení zda potvrdit nebo změnit závazné stanovisko nebude názor stavebního úřadu podstatný, ale že je pro ně podstatné odborné vyjádření dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal, a to zejména k důvodům podaného odvolání.

Pokud však zákonodárce mínil, že správním orgánem prvního stupně bude ten orgán, který závazné stanovisko vydal, pak to znamená, že by si je odvolací orgán musel od něj vyžádat, přičemž však postoupení samotného vyjádření dotčeného orgánu bez odvoláním napadeného závazného stanoviska a podkladů na základě, kterých je vydal, by nemělo smysl. Závazné stanovisko není uvedeno v podkladech, které zasílá odvolací orgán správnímu orgánu posuzujícímu závazné stanovisko.

V praxi jsme se s tím vypořádali tak, že nadřízenému orgánu dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal, zasíláme kopie písemností, které jsou obsahem postoupeného spisu stavebního úřadu, tzn. odvolání, stanovisko stavebního úřadu, vyjádření účastníků řízení, odvoláním napadené závazné stanovisko a případě, že ve spise jsou podklady, na jejichž základě dotčený orgán věc posuzoval, pak i kopie těchto podkladů.

Předpokládáme, že nadřízený orgán dotčeného orgánu si pro vlastní posouzení závazného stanoviska zajistí další podklady sám, tak jako je to běžné v případě přezkumu rozhodnutí dle § 94 a následujících správního řádu nebo přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu.

2. Za zásadní problém považují skutečnost, že správní řád neupravuje postup nadřízeného orgánu dotčeného orgánu při potvrzení nebo změně závazného stanoviska. JUDr. Vedral v komentáři k tomuto ustanovení ve své publikaci dovozuje, že když závazné stanovisko není rozhodnutím neprobíhá u nadřízeného orgánu dotčeného orgánu odvolací řízení, nejde ani o přezkum ve smyslu ust. § 149 odst. 5 správního řádu, ale že tento postup je vnitřním vztahem nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma správními orgány. Dle jeho názoru, by při zvažování toho zda závazné stanovisko potvrdit nebo změnit, měl nadřízený orgán posuzovat nejen zákonnost, ale i věcnou správnost závazného stanoviska. Jsem toho názoru, že pokud má být dosaženo účelu § 149 odst. 4 správního řádu, nadřízený orgán by se měl otázkou zákonnosti a správnosti závazného stanoviska zabývat nejen obecně, ale zejména z hledisek obsahu podaného odvolání.

Tím, že není **upraven postup nadřízeného orgánu dotčeného orgánu při potvrzení nebo změně závazného stanoviska, není upravena ani forma ani obsah výsledného posouzení nadřízeného orgánu.** Ačkoliv je připuštěn zásah do posuzovaného závazného stanoviska jeho změnou, není závaznost výsledného aktu nadřízeného orgánu pro rozhodování v odvolacím řízení ve správním řádu stanovena. Pokud výsledný akt nemá formu závazného stanoviska nebo rozhodnutí, pak nezbývá než na něj pohlížet jako na pouhé sdělení správního orgánu ve smyslu ust. § 154 správního řádu.

Z tohoto důvodu vidím i problematický i další postup odvolacího orgánu po obdržení potvrzení či změny závazného stanoviska. Odvolací orgán by měl výsledek posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu vyhodnotit z toho hlediska, zda splňuje zákonem předepsané náležitosti, tzn. zda je dostatečným podkladem pro rozhodnutí o odvolání. Pokud budeme považovat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska za sdělení podle § 154 správního řádu, pak je třeba uvést, že v tomto ustanovení je upraven postup při jeho vydávání s odkazem na konkrétní ustanovení správního řádu, podle kterých se musí

postupovat povinně nebo obdobně, s tím, že **ostatní ustanovení správního řádu se mohou použít přiměřeně, pokud jsou přitom potřebná.**

V případě, kdy máme sledovat účel § 149 odst. 4 správního řádu, tzn. aby se o odvoláních směřujících do závazných stanovisek nerozhodovalo jen formálně, měl by výsledných akt přezkoumání závazného stanoviska obsahovat i vyjádření k odvolacím námitkám. Povinnost uvést informace, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků, je však definována pouze v § 68 odst. 3 správního řádu, který stanovuje náležitosti rozhodnutí.

Pokud tedy odvolací orgán obdrží od nadřízeného orgánu dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal, pouze formální potvrzení tohoto závazného stanoviska, bez jeho vyjádření k odvolacím námitkám, odvolacímu orgánu nezbude, než aby složitě dovozoval, co má výsledný akt posouzení závazného stanoviska obsahovat, tedy potřebnost přiměřené aplikace § 68 odst. 3 správního řádu, a domáhat se jeho nápravy. Nápravy se může domáhat podáním podnětu k opravě výsledného sdělení nadřízeného dotčeného orgánu, postupem dle § 156 odst. 1 správního řádu.

Tyto postupy jsou ale pro účastníky řízení – zejména žadatele – nepochopitelné. Pokud odvolací orgán obdrží po dvou měsících formální potvrzení závazného stanoviska bez jakéhokoliv stanoviska k odvolacím námitkám, špatně se vysvětluje žadateli, že toto sdělení nadřízeného dotčeného orgánu je pro rozhodnutí o odvolání nedostatečné. Žadatel považuje postup odvolacího orgánu za byrokratický až obstrukční.

Domnívám se, že výše uvedené nastíněné problémy jsou natolik závažné, že by si zasloužily řešení formou změny zákona. Nedostatečně formulované povinnosti nebo postupy správních orgánů vyvolávají výkladové problémy a správní orgány tak při svém rozhodování nejsou schopny zaručit splnění jedné ze základních zásad správního řízení, zásady ochrany legitimního očekávání, jinak řečeno zásady oprávněné důvěry v postupy orgánů veřejné správy.

II.

V úvodu jsem předeslala, že odvolací orgán se může setkat v odvolacím řízení nejen s tím, že závazné stanovisko bude napadeno odvoláním, ale že při přezkoumávání postupu prvoinstančního orgánu, tedy stavebního úřadu, sám získá pochybnosti o zákonnosti závazného stanoviska.

V tomto ustanovení se uvádí, že nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Dále se uvádí, že jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že v tomto ustanovení není nijak odlišeno v jaké fázi řízení a který správní orgán může dát podnět k přezkumu závazného stanoviska, lze dovodit, že tak může učinit i odvolací orgán v odvolacím řízení.

Je možno podotknout, že postupuje-li se podle odst. 5 § 149 SŘ, tedy jde-li o přezkum závazného stanoviska, nic nebrání nadřízenému orgánu dotčeného orgánu závazné stanovisko zrušit, avšak jde-li o postup podle odst. 4 § 149 SŘ, tedy jde-li o posouzení závazného stanoviska napadeného odvoláním, je tato možnost vyloučena. JUDr. Vedral v komentáři k § 149 odst. 4 ve své publikaci uvádí, se nepředpokládá v rámci postupu dle § 149 odst. 4, že by se závazné stanovisko zcela zrušilo proto, **že by nebyla splněna podmínka vydání rozhodnutí v dohodě nebo souhlasem dotčeného orgánu. Ovšem pokud není v § 149 odst. 5 vyloučen přezkum závazného stanoviska v průběhu odvolacího řízení, pak takové odůvodnění postrádá smysl.**

V případě, kdy není jasná vazba mezi ust. § 149 odst. 4 a 5 správního řádu, by mohl odvolací orgán otázku posouzení zákonnosti závazného stanoviska přehodit zpět na prvoinstanční orgán tím, že jeho rozhodnutí zruší s odůvodněním, že nevyhodnotil v řízení všechny podklady řízení a nezjistil, zda závazné stanovisko má formální a věcné náležitosti vyplývající ze zvláštního předpisu. Ovšem takové rozhodnutí odvolacího orgánu by bylo alibistické a neodpovídalo by základním principům správního řízení.

Domnívám se tedy, že změnu by si zasloužilo ustanovení §149 nejen v odst. 4 ale i v odst. 5.

III.

Závěrem bych si dovolila učinit ještě pár obecných poznámek

Pokud budeme přihlížet k judikatuře správních soudů, měly by stavební úřady i krajské úřady v pozici jejich odvolacích orgánů, vykonávat funkci jakéhosi dozorového orgánu, které by měl sledovat, zda dotčené orgány i jejich nadřízené orgány plní své zákonné povinnosti při vydávání závazných stanovisek.

S tímto přístupem soudů je těžko se smířit, protože to má zásadní dopad do činnosti stavebních úřadů.

Pokud není ve správním řádu přesně stanoven rozsah kompetence správních orgánů rozhodujících ve věci k posuzování závazných stanovisek, ale je pouze dovozován, pak se setkáváme s osočováním úředníků stavebních úřadů z byrokracie, pokud tito striktně vyžadují aby jim místo vyjádření bylo přeloženo závazné stanovisko a aby toto ještě mělo určité náležitosti a smysl. Toto vytváří nepříznivý obraz stavebních úřadů na veřejnosti, zejména v situaci kdy bylo politiky prohlášováno, jak nový stavební zákon zjednoduší výstavbu.

Úředníci na stavebních úřadech i krajských úřadech mají v převážné většině technické vzdělání, a nyní jsou na ně kladeny nároky, aby se stali odborníky i v jiných oborech. V některých právních předpisech jsou totiž zájmy, které se chtějí hájit, definovány tak nekonkrétně, že vyvolávají výkladové nejasnosti, a to již několik let. Jako příklad je možno uvést ust. § 12 odst. 2 zákona ochrany přírody a krajiny týkající se souhlasu k zásahu do krajinného rázu. Výklad citovaného ustanovení z hlediska, kdy se má vydávat a jaká má být jeho forma, se v průběhu několika let v judikatuře měnil, až teprve v r. 2004 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zaujal k tomuto ustanovení konečné stanovisko. Přestože zákon o ochraně životního prostředí č. 114 z r. 1992 ministerstvo životního prostředí novelizovalo několikrát, tak toto problémové ustanovení změněno nebylo.

Jako další příklad je možno uvést ust. § 50 a § 56 téhož zákona. V § 50 je definován požadavek na ochranu zvláště chráněných živočichů a zákaz škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje atd. V § 56 jsou stanoveny podmínky pro udělení výjimky ze zákazu podle § 50 a dalších. Nedávno jsme řešili odvolání občanské sdružení Beskydčan pro územnímu rozhodnutí o umístění jedné průmyslové zóny, kde bylo mimo napadeno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody

z hlediska zásahu do významného krajinného prvku, jeho nadřízený orgán věc posuzoval v návaznosti na ust. § 149 odst. 4 SŘ a při potvrzení závazného stanoviska rovněž upozornil, že na základě biologického průzkumu zadaného investorem se v lokalitě se nachází kuňka žlutobřichá a uvedl, že pro činnost v dané lokalitě je třeba výjimka. Protože investor tušil, že při udělení výjimky musí prokázat veřejný zájem svého záměru nad zájmem ochrany přírody, začal nátlakovou akcí, že na výjimce není třeba trvat, neboť oni škodlivě zasahovat do biotopu kuňky nebudou. Názor našich kolegů z krajského úřadu byl, že každý zásah do biotopu může být zásahem do přirozeného vývoje živočicha a míra škodlivosti se musí posoudit v řízení o výjimce, ale Správa CHKO, která je příslušná k vydání výjimky, byla toho názoru, že ne každý zásah je škodlivý, a že udělují výjimku jen při zjištění škodlivosti zásahu, ale na náš požadavek, aby nám takové stanovisko k naší žádosti o součinnost vydali, se vyjádřili, že k tomu nemají kompetence, že jen řeší žádosti o výjimky. Takže nám nakonec nezbylo, než abychom si závěr o tom, zda vyžadovat výjimku nebo ne, udělali sami, protože v zákoně o ochraně přírody a krajiny není stanoven žádný orgán, který by o potřebnosti či nepotřebnosti výjimky rozhodl.

Takových případů bychom zcela jistě našlo mnoho, a proto jsme považovala za vhodné na dnešní konferenci využít situace a veřejně alespoň na některé poukázat. Možná to vyvolá aktivitu našeho hostitele k tomu, že by přiměl některá ministerstva k novelizaci těch zákonů, které komplikují život nejen stavebním úřadům nebo odvolacím orgánům, ale především žadatelům- stavebníkům.

Děkuji za pozornost

VII.

Opakované rozhodování o odstranění stavby

(res administrata)*

JUDr. Jana Plotová,
Kancelář veřejného ochránce práv
jana.plotova@ochrance.cz

Nepovolená stavba

a) stavba bez stavebního povolení

provedená bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním a stavba, jejíž stavební povolení bylo zrušeno,

b) stavba dočasná

stavba, u které uplynula doba jejího trvání.



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Nářizení odstranění stavby

■ dobrovolné splnění povinnosti

■ výkon rozhodnutí stavebním úřadem

(rozhodnutí = exekuční titul)

- exekuce na nepeněžitě plnění podle § 107 správního řádu č. 500/2004 Sb.
- nejpozději do 10 let od lhůty ke splnění povinnosti
- forma: náhradní výkon nebo postupné ukládání pokut



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

* Pozn. redakce: Tento příspěvek byl přednesen v podobě power point prezentace.



VEREJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Překážka věci rozhodnuté res judicata (res administrata)

§ 48 odst. 2 správního řádu:

„Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“



VEREJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Judikatura

- Krajský soud v Brně, sp. zn. **30 Ca 270/2004**,
16. 6. 2006 (opětovné nařízení odstranění stavby):

Nedostatek aktivity správních orgánů při výkonu rozhodnutí nelze zhojit opětovným uložením téže povinnosti. Takovýto postup není jen nerespektováním rei judicatae, ale narušuje i právní jistotu založenou tím, že výkon původního rozhodnutí nebyl v zákonné lhůtě oprávněným realizován.



VEREJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Judikatura

- Nejvyšší správní soud **SJS/652/2005, sp.zn. 6 Ans 1/2003-101**, 26. 10. 2004, evidence uchazečů o zaměstnání: **Nepamatuje-li zákonná úprava na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností, nelze takový nedostatek obejít výkladem práva.**
- Nejvyšší správní soud, **sp. zn. 7 Afs 193/2006 – 79**, 25. 10. 2007, dodatečný platební výměr v rozporu s překážkou věci rozhodnuté.

(zdroj: www.nssoud.cz)



VEREJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Možnosti řešení

a) změna okolností případu = jiné rozhodnutí

b) nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu
novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Nejvyšší správní soud, sp. zn. 8 As 28/2005-120, 15. 3. 2007.

I v řízení podle § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona č. 50/1976 Sb. existovala možnost legalizace další existence stavby:

- prodloužení trvání stavby
- změna užívání stavby.

Soud: nerovnost vlastníků staveb nepovolených a dočasných.



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Závěr

- Důsledné vymáhání uložené povinnosti.
- Výkon rozhodnutí do 10 let od stanovené lhůty.
- Nelze znovu uložit (věc rozhodnutá).
- Možnosti prolomení zásady res judicata.



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

Z historie stavebního práva

§ 129 odst. 4 stavebního řádu pro markrabství Moravské (zákona č. 64/1894 mor. z. z.),

„Stavební úřad jest dále oprávněn naříditi, aby stavby, které proti tomuto zákonu a zejména bez povolení k stavbě byly provedeny, nebo při kterých nebylo šetřeno ustanovené čáry stavební neb svahu (niveau), zcela neb částečně byly zbourány, jestliže a pokud se dodatečně povolení k stavbě nevymůže aneb skutečná čára stavební neb svahová nedovolí. Ve všech těchto případech jest dříve, než se dá rozkaz k bourání, provésti dodatečně komisionální řízení s příbráním vlastníka.“



VEREJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

JUDr. Jana Plotová,
Kancelář veřejného ochránce práv

jana.plotova@ochrance.cz



VEREJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

www.ochrance.cz

VIII.

„Rekonstrukce“ stavby – stavební úpravy nebo nová stavba*

Stavební řád – konference 28. ledna 2009

Ing. Oldřiška Soppeová

Použitá literatura

- zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavební řádu, ve znění pozdějších novel, včetně souvisejících předpisů (dále jen starý stavební zákon),
- zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, včetně souvisejících předpisů (dále jen Nový stavební zákon),
- zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších novel, komentář JUDr. Oldřich Jehlička, Csc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc. a kolektiv (dále jen občanský zákoník)
- judikatura správních soudů – ASPI
- Věstník MMR ČR
- Skála, Milan, Zánik stavby jako hmotného majetku, článek z 9. 10. 2007, ASPI
- Slovník definic a vyklad některých vybraných pojmů stavebního práva, autoři Jaroslav Hábam Tomáš Janas, Šárka Švancarová,
- Bradáč – Fiala Věcná břemena od A do Z

Jihomoravský kraj

Domnívám se, že před zahájením posuzování zda se jedná o novou stavbu, nebo ještě o stavební úpravu je nutné objasnit si terminologii.

* Pozn. redakce: Tento příspěvek byl přednesen v podobě power point prezentace.

Pojem stavba a změna dokončené stavby

Starý stavební zákon § 139b odst. 1 a odst. 3

- Za stavbu se považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání.

Změnami dokončených staveb jsou

- Nástavby, jimiž se stavby zvyšují
- Přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou
- **Stavební úpravy**, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby

Jihomoravský kraj

Pojem stavba a změna dokončené stavby

Nový starý stavební zákon § 2 odst. 3 a odst. 5

- Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Docasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.

Změnou dokončené stavby je

- Nástavba, kterou se stavba zvyšuje
- Přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou
- **Stavební úprava**, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

Jihomoravský kraj

Pojem stavba a změna dokončené stavby

Oba stavební zákony neznají pojem

Rekonstrukce, přestavba, modernizace, generální oprava, adaptace a jiné zaužívané pojmy.

Používáním těchto pojmů se dostáváme mimo stavební zákon, do režimů restitučních zákonů, zákona o daních apod. Zvláště dobrý pozor je nutno dávat na dokumenty z meziválečného období, kde mají tyto pojmy zcela jiný význam, než jak je chápou současníci.

Jihomoravský kraj

A proto uvozovky v názvu přednášky. Myslím si, že toto je zcela zásadní, zejména ve výstupech úřadů by měla být užívána přesná terminologie, shodující se s předpisy, podle kterých úřad rozhoduje. Víme, že se tak neděje a v rozhodnutích najdeme lecjaká označení.

Stavba z hlediska občanského práva

Vymezení pojmu stavba z hlediska občanskoprávního § 119 odst. 2, § 120 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., v platném znění

Stavba v občanskoprávním smyslu se rozumí výsledek stavební činnosti, tak jak ji chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem této činnosti je věc v právním smyslu, tedy způsobilý předmět občanskoprávních vztahů včetně práva vlastnického (nikoliv tedy součást věci jiné). Může být věcí nemovitou nebo věcí movitou.

Jihomoravský kraj

Je nepochybné, že většina objektů, které ke své realizaci vyžadují stavební povolení, bude i stavbami ve smyslu občanského práva. V některých případech tomu tak ale nebude. Ústavní soud ve svém in-
struktivním nálezu uvedl: Ustanovení § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého stavba není součástí pozemku, nutno interpretovat v návaznosti na odstavec 1, tudíž stavba není součástí pozemku tehdy, jestliže jde o stavbu, která je věcí nemovitou nebo jestliže jde o stavbu, která je věcí movitou, a která není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem a lze ji od něho oddělit, aniž by došlo k znehodnocení pozemku. Meliorační zařízení, umístěná pod povrchem pozemku, tedy nejsou stavbou ve smyslu § 120 občanského zákoníku, nýbrž součástí pozemku dle § 120 odst. 1 OZ. Obdobně bude patrně nutno posuzovat i síť odvodňovacích kanálů. Součástí pozemku budou rovněž venkovní úpravy (opěrné zdi, dlažby a obruby, vodovodní a kanalizační přípojky, květinová jezírka, venkovní předložžené schody, ploty o výšce menší než 100 cm. Stavbou ve smyslu občanského práva nemůže být např. rybník, lom. Dále takzvané plošné stavby jako komunikace, parkoviště, obratiště, skladovací a zpevněné plochy apod.

Dostáváme se k pojmu vznik a zánik stavby.

Pojem „vznik stavby“

Podle ustálené judikatury je pro posouzení okamžiku vzniku stavby jako věci rozhodný okamžik, v němž je stavba vybudována minimálně do takového stadia, od něhož počínaje všechny další stavební práce směřují již k dokončení takto druhově i individuálně určené věci. Tímto minimálním okamžikem je u nadzemních staveb (budov) stav, kdy je již jednoznačně a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží – vazba na § 27 písm. l) katastrálního zákona č. 344/1992 Sb., v platném znění.

Jihomoravský kraj

Pojem „zánik stavby“

Podle ustálené judikatury nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení 1. NP. Z hlediska pouzení zániku původní stavby není rozhodující objem nově zbudovaných konstrukcí, neboť původní stavby buď zanikla a nově vybudovaná konstrukce tvoří součást stavby nové nebo nezanikla a nově vybudované konstrukce tvoří součást stavby původní. Pro osouzení zániku stavby původní je významné to, co bylo odstraněno, nikoli to, co bylo nově vybudováno, přičemž pro závěr o zachování dispozičního řešení prvního nadzemního podlaží je rozhodující zda došlo k úplné nebo částečné destrukci obvodových zdí 1. NP. Při úplné destrukci těchto obvodových zdí je nepochybné, že původní stavba zanikla. Při částečném zbourání těchto zdí je nutno posoudit míru těchto zásahů.

Jihomoravský kraj

Pojem „zahájení stavby“ a „odstranění stavby“

Odkazují na Stanovisko odboru stavebního řádu MMR ze dne 10. 11. 2004, č.j.: 3276/04-62/K-594/04.

Pojem „zahájení stavby“ a „odstranění stavby“ nelze směřovat či zaměňovat s pojmem „vznik stavby“ a „zánik stavby“.

Veškeré dostupné rozsudky soudů vyslovující se k okamžiku vzniku a zániku stavby se vztahují k rozhodování podle restitučních zákonů, nebo k jinému vypořádání vlastnictví.

Jihomoravský kraj

Stavebněprávní pojetí pojmu stavba a stavební úprava je natolik obecné, že bude vždy záležet na konkrétním posouzení daného případu stavebním úřadem. Stavební úřad musí vždy v rozhodnutí (opatření) vyslovit co je předmětem jeho povolení (souhlasu). To znamená, že stavební úřad musí vyslovit jaká stavba má být stavebně upravována a v jakém rozsahu. Aby tak mohl učinit, musí být z fyzicky existující stavby zřejmé o jakou stavbu seč jedná. Nepřipadá tak v úvahu např. stavební úprava základů dřívější budovy na původní budovu a to zřejmě ani tehdy, kdy je k dispozici kolaudační rozhodnutí původní budovy. Bude proto nutné přidršet se dříve uvedené definice zániku stavby a stavební změny, jdoucí nad její rámeček, považovat již za stavbu novou.

Jihomoravský kraj

Tento přístup uplatňujeme při rozhodování na našem odboru.

Zcela specifickou záležitostí jsou stavby inženýrských staveb.

Stavební úpravy inženýrských staveb

V případě stavební úprav inženýrských staveb bude záležet na posouzení konkrétního případu stavebním úřadem, přičemž tento bude muset, analogicky jako u budov, posoudit a vyslovit jaká stavba a v jakém rozsahu má být stavebně upravena. To znamená, že u dané stavby by měla zůstat zachována alespoň taková její část, z které by bylo možno určit o jakou stavbu se jednalo. Pro tento výklad svědčí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2008 8 As 20/2006-129.

Jihomoravský kraj

Podle tohoto rozsudku, který se týká el. vedení, pokud dojde k úplné výměně stožárů el. vedení, včetně nového zemního osazení takových stožárů, nejedná se o pouhou stavební úpravu, ale o stavbu novou, která vyžaduje stavební povolení.

Děkuji Vám za pozornost.

Ing. Oldřiška Soppeová

kontakt: tel. 541 652 336

soppeova.oldriska@kr.jihomoravsky.cz

Jihomoravský kraj

IX.

Konference veřejného ochránce práv na téma „Stavební řád“

JUDr. Marek Hanák

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

Oddělení stavebního řádu, životního prostředí a místní správy

Dne 28. ledna 2009 se ve velkém konferenčním sále Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně uskutečnila celostátní konference na téma stavební řád, jejímž účelem bylo diskutovat nad úskalími při výkonu státní správy na úseku stavebního řádu. Konference se zúčastnili zástupci obcí a měst, krajů a ústředních orgánů státní správy.

Vedle takových témat jako novela stavebního zákona, veřejnoprávní smlouvy na úseku stavebního řádu, problém opomenutého účastníka či vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány a jejich překum v odvolacím řízení, zazněl také příspěvek poukazující na problémy týkající se způsobu výkonu rozhodnutí stavebním úřadem a jeho finanční zajištění. S posledně uvedeným příspěvkem si Vás dovoluji touto cestou seznámit.

Správní exekuce rozhodnutí stavebních úřadů

(příspěvek na konferenci Stavební řád pořádanou Kanceláří veřejného ochránce práv)

Vážené dámy, vážení pánové, milí hosté,

vítám Vás na této konferenci a v úvodu svého vystoupení bych si dovilil citovat z dopisu místostarosty jednoho města, který se na veřejného ochránce práv nedávno obrátil s problémem, který se týká nákladů na exekuci rozhodnutí stavebního úřadu. Cituji z dopisu:

„Dobrý den,

jsem místostarostou našeho města a obracím se na Vaši kancelář s níže uvedeným problémem a prosbou o vyjádření názoru.

Naše město je obcí III. typu a náš úřad proto disponuje i stavebním úřadem. Stavební zákon ukládá vlastníkovu stavby, aby provedl nezbytné úpravy objektu včetně například demolice, ohrožuje-li stavba či její část své okolí. Pokud tak vlastník neučiní, nařídí to stavební úřad vybranému podnikateli či podnikatelskému subjektu a náklady s tím spojené pak hradíme my, obec, kde je stavební úřad (viz § 135 , odst. 6) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona:

Náklady vynaložené na neodkladné odstranění stavby a na nutné zabezpečovací práce nese vlastník stavby. Pokud stavební úřad zajistil provedení prací podle odstavce 3 stavebním podnikatelem a vlastník se s tímto podnikatelem nedohodl na úhradě nákladů, uhradí je a na vlastníkovu vymáhá obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem.

Tento případ se stal i nám, a to v sousední obci. Tamní majitelé domu se dostali do problému, který nakonec spadl na naše město. Nyní máme v cizí obci za cizí obyvatele uhradit ze svého rozpočtu částku 666 tisíc korun, a to na základě zákona, který nám určil povinnost, ale ruku v ruce s ní nejdou potřebné peníze. Vlastníci domu pobírají dávky hmotné nouze, mají početnou rodinu a nelze předpokládat, že z nich kdo kdy nějaké peníze vymůže.

Domníváme se, že zmíněný zákon poškozujme města našeho typu tím, že nám ukládá řešit technicky i finančně záležitosti, jež se samosprávnou činností nesouvisí. Pokud dle dikce zákona spadá do výkonu přenesené působnosti, pak jsme přesvědčeni, že můžeme oprávněně nárokovat po státu plnou finanční kompenzaci.“

Kritika veřejného ochránce práv

Zmíněný případ není ojedinělý a veřejný ochránce práv se již od počátku svého působení s obdobnými případy setkal a právní úpravu v oblasti výkonu rozhodnutí stavebních úřadů opakovaně kritizoval. Například Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005 k otázce výkonu rozhodnutí stavebních úřadů uvádí, že veřejný ochránce práv v roce 2005 stejně jako v předcházejících letech kritizoval

stav, kdy nejsou vymáhána rozhodnutí stavebních úřadů nařizující odstranění stavby, provedení udržovacích prací a nezbytných úprav. Stavební úřady opětovně upozorňovaly na nedostatek finančních prostředků a neochotu orgánů samosprávy poskytnout potřebné finanční zajištění realizace výkonu rozhodnutí.

Veřejný ochránce práv v souhrnné zprávě kritizoval skutečnost, že v případě nerespektování rozhodnutí stavebního úřadu nařizujícího odstranění nepovolené stavby nese veškeré náklady obec/město, které je posléze musí vymáhat po stavebníkovi. To vede k tomu, že tato rozhodnutí vymáhána nejsou, což podle veřejného ochránce práv snižuje důvěru občanů v autoritu správních orgánů a principy právního státu. Ochránce nezaznamenal posun v řešení této závažné problematiky ani v nově připravované reformě veřejného práva stavebního. Proto v rámci souhrnné zprávy o činnosti ochránce vybízel, aby otázce výkonu rozhodnutí stavebních úřadů byla věnována pozornost zejména v době přípravy nového stavebního kodexu. To se však nestalo a nedostatky právní úpravy v tomto směru přetrvávají.

Co zlepšit

Lze konstatovat, že ve stávající právní úpravě výkonu rozhodnutí stavebních úřadů lze spatřovat řadu problémů, jež při praktickém vymáhání naplnění rozhodnutí stavebních úřadů činí potíže.

Příkladem lze jen zmínit problémy s doručováním písemností a zajištěním výkonu rozhodnutí v případech, že dojde k převodu stavby/zařízení ještě během vedeného správního řízení, např. v rámci odvolacího řízení. V případě mobilních staveb či nemovitých staveb nepodléhajících evidenci v katastru nemovitostí činí problémy, pokud vlastníci těchto staveb až dodatečně oznamují stavebnímu úřadu, že v průběhu správního řízení stavbu prodali a nejsou již jejími vlastníky. Právní kontinuita vlastnictví nemá dostatečný odraz také v procesním nástupnictví, a to u všech účastníků řízení. Právní úprava v § 73 odst. 2 SŘ řeší pouze právní nástupnictví ve vztahu k pravomocnému správnímu rozhodnutí, neřeší právní nástupnictví také k jiným úkonům správního úřadu (oznámení o zahájení řízení, výzva státního stavebního dozoru, zákaz užívání stavby a další). V praxi pak dochází k tomu, že vzhledem ke shora popsaným problémům se k pravomocnému rozhodnutí není stavební úřad vůbec schopen dopracovat.

Stále není řešeno zajištění nepovolené či nezkolaudované stavby proti jejímu užívání případně nepovolenému dokončení. Veřejný ochránce práv přitom opakovaně navrhoval řešit tyto problémy právní úpravou zajištění nepovolené či nezkolaudované stavby jejím úředním zapečetěním. Porušení pečeti by pak mělo být sankcionováno nejen dle stavebního řádu, ale též dle trestního zákona jako maření výkonu úředního rozhodnutí o zákazu užívání či dokončení stavby.

Závěr

K výše uvedenému je třeba konstatovat, že veřejný ochránce práv podle ustanovení § 22 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, sice disponuje oprávněním doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu (úřadu, jehož působnosti se týká, a jde-li o nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, vládě), přímou legislativní pravomoc však nemá. Nemůže tedy přímo Parlamentu ČR předložit svůj návrh změny zákona. S výše zmíněnými nedostatky právní úpravy ochránce Poslaneckou sněmovnu i Senát Parlamentu ČR seznámil formou pravidelně předkládaných souhrnných zpráv (viz www.ochrance.cz, sekce o činnosti ochránce).

Také v tomto roce hodlá veřejný ochránce práv na popsané problémy samospráv s výkonem rozhodnutí příslušné orgány a instituce upozornit, lze však konstatovat, že jedním z iniciátorů změny právní úpravy by mohl být také Svaz měst a obcí ČR, jenž by mohl v této věci za obce a města v České republice oficiálně vystoupit s kritikou právní úpravy a v rámci legislativního procesu, kterého se tento subjekt, resp. jeho zástupci účastní, připomínky měst a obcí uplatnit.

Poznámka

Z konference bude pořízen sborník, jenž bude přístupný na webových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práv (www.ochrance.cz), kde se bude se všemi přednesenými příspěvky moci seznámit veřejnost.

K tématu závazných stanovisek se rozproudila debata, ve které zaznělo několik protichůdných názorů. Debatovány byly zejména dva problémy.

1) Prvním z nich bylo „**nutnost**“ **obstarání závazných stanovisek před podáním žádosti o územní rozhodnutí nebo stavební povolení.**

Za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. v zásadě nebylo pochyb o tom, že tato stanoviska obstarával stavebník a přikládal je k žádosti o vydání rozhodnutí. Reakce účastníků konference v diskusi naznačily, že dosavadní praxe zůstala novou právní úpravou nedotčena. Stavební úřady většinou nadále po žadatelích vyžadují obstarání závazných stanovisek ve všech řízeních podle stavebního zákona. Argumenty pro takový postup vycházely z toho, že i tato stanoviska potřebuje stavebník již pro úpravu projektové dokumentace (aby mohl případné požadavky zpracovat a nebyl nucen zpracovávat dokumentaci několikrát), dále že řada zvláštních předpisů upravuje vydání stanoviska či závazného stanoviska na žádost (stavebníka) a také, že to v konečném důsledku může urychlit samotné řízení o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení.

Pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv zastávali jiný názor. Konstatovali, že jednou ze základních zásad správního řízení je ta, že podklady od dotčené osoby vyžaduje správní orgán jen tehdy, stanovili tak právní předpis.¹ Správní řád také stanoví v § 50 odst. 2, že podklady pro správní rozhodnutí opatří správní orgán (pokud to nemůže ohrozit účel řízení, může správní orgán připustit, aby za něj podklady opatřil účastník řízení).

Stavební zákon stanovuje žadateli povinnost opatřit si závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy pouze u zjednodušených typů

¹ § 6 odst. 2 správního řádu

řízení a u kolaudačního souhlasu.² U standardního územního a stavebního řízení musí žadatel závazná stanoviska připojit pouze tehdy, pokud si je sám obstaral předem před zahájením řízení.³ Zákonná úprava je poměrně koncepční a je zcela v souladu s politickými prohlášeními, která učinil ministr pro místní rozvoj při předkládání nového stavebního zákona, totiž že bude sníženo administrativní zatížení žadatelů a že úřady budou obíhat dokumenty, nikoliv občané.

V úvahu je ale třeba vzít prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu. Ty shodně stanovují, že žadatel o příslušné rozhodnutí připojí ke své žádosti přílohy uvedené v části B příslušné přílohy (jde o vzorové formuláře žádosti). Zde pak nastává významný rozpor. Vyhláška o územním řízení⁴ v bodě 10 části B vzorového formuláře pro žádost o územní rozhodnutí pouze cituje stavební zákon, když uvádí, že přílohou jsou „závazná stanoviska dotčených orgánů, popř. jejich rozhodnutí opatřená doložkou právní moci, která žadatel připojuje k žádosti v případě, že byla vydána“. Naproti tomu vyhláška o stavebním řádu⁵ jde nad rámec stavebního zákona. V bodě 8 části B vzorového formuláře totiž uvádí, že přílohou jsou „závazná stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštním právním předpisem, pokud mohou být veřejné zájmy, které tyto orgány podle zvláštního právního předpisu hájí, provedením stavby dotčeny“.

Pokud stavební úřady tedy nadále po žadatelích vyžadují obstarání závazných stanovisek ve všech řízeních podle stavebního zákona, lze konstatovat, že ve standardním územním řízení je takové jednání protizákonné. Ve standardním stavebním řízení se opírá pouze o prováděcí vyhlášku, která ale nemůže ukládat povinnosti nad rámec zákona.

² zjednodušené územní řízení – § 95 odst. 1 písm. d), územní souhlas – § 96 odst. písm. b), ohlášení stavby – § 105 odst. 3, kolaudační souhlas – § 122 odst. 1

³ územní rozhodnutí – § 86 odst. 2 písm. b), stavební povolení – § 110 odst. 2 písm. d)

⁴ vyhláška MMR č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření

⁵ vyhláška MMR č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu

2) Druhým diskutovaným problémem byly **obsahové náležitosti závazných stanovisek a míra odpovědnosti stavebního úřadu za obsah závazného stanoviska**. Tuto diskuzi zejména prezentace příspěvku Mgr. Marcely Válkové, krajského úřadu Libereckého kraje na téma „Vydávání závazných stanovisek“. Obsahem příspěvku byla kritika současného stavu, resp. nepřijatelnosti současné praxe. Dotčené orgány státní správy přistupují k jejich obsahovému zpracování rozdílně. V žádném právním předpise není uveden povinný obsah stanoviska. V praxi jsou praktikovány nezřídka formy obsahující pouze sdělení souhlasu dotčeného orgánu se záměrem. Stavební úřad je však povinen pro rozhodování zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Pokud není uvedeno dle jakého právního předpisu se dotčený orgán vyjádřil není možné danou povinnost ze závazného stanoviska správně vyhodnotit. Další komplikace se objevují v případě odvolání, kdy není odvolacím orgánem možné dosažení efektivního posouzení takového závazného stanoviska, většinou následuje nezbytné dožádání dalších podkladů od dotčených orgánů.

Zástupkyně veřejného ochránce práv proto přislíbila, že ochránce tuto problematiku zohlední ve své činnosti, zejména při jednáních s ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy. Nevyloučila ani podporu legislativní změny (správního řádu nebo alespoň stavebního zákona) ve smyslu doplnění o povinný obsah závazného stanoviska.