

# Ochrana vlastnických a souvisejících práv pozemkových spolků

*v právním řádu České republiky*

Mgr. Martin Prokop, říjen 2007



Pro potřeby pozemkových spolků publikoval na [www.csop.cz](http://www.csop.cz) v roce 2009  
Český svaz ochránců přírody – Ústřední výkonná rada  
Michelská 5, 140 00, Praha 4 – Michle, [www.csop.cz](http://www.csop.cz)

Projekt byl finančně podpořen v grantovém řízení MŽP. Materiál nemusí vyjadřovat stanoviska MŽP

## Obsah:

<b>Ochrana vlastnického práva v ústavním pořádku České republiky .....</b>	<b>3</b>
Ochrana vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod .....	3
Ochrana vlastnických práv v dalších normách ústavního práva .....	6
<b>Práva a povinnosti vlastníka vyplývající ze zákonů a podzákonných právních předpisů .....</b>	<b>7</b>
<b>Postavení vlastníka a uživatele nemovitosti v občanském právu .....</b>	<b>7</b>
Uživací práva odvozená od práva vlastnického .....	7
Věcná práva k věcem cizím .....	8
Uživací práva odvozená od smluvních vztahů .....	11
Nájemní smlouva .....	11
Smlouva o výpůjčce .....	13
Omezení vlastnického práva podle občanského práva .....	13
Procesní možnosti ochrany vlastnických práv .....	14
Ochrana svépomocí a předběžná ochrana .....	14
Soudní ochrana .....	15
<b>Postavení vlastníka a uživatele nemovitosti ve správním právu .....</b>	<b>16</b>
Práva a povinnosti vlastníků, stavební zákon a správní řád .....	16
Územní plánování .....	17
Zásady územního rozvoje .....	19
Územní plán .....	19
Regulační plán .....	22
Umísťování staveb .....	23
Územní řízení a územní rozhodnutí .....	23
Zjednodušené územní řízení .....	34
Územní souhlas .....	34
Veřejnoprávní smlouva .....	35
Umísťování staveb regulačním plánem .....	35
Povolování staveb podle stavebního řádu .....	36
Ohlašování staveb .....	36
Povolování staveb veřejnoprávní smlouvou .....	37
Stavební řízení .....	37
Zkrácené stavební řízení .....	39
Vlastnické právo a další předpisy správního práva .....	39
Vlastnictví k pozemku a zákon č. 114/1992 sb., o ochraně přírody a krajiny ...	39
Vlastnictví k pozemku a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon) .....	43
Vlastnictví k pozemku a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon) .....	45
Vlastnictví k pozemku a zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského	
půdního fondu .....	47
Vlastnictví k pozemku a zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti .....	48
Vlastnictví k pozemku a další předpisy správního práva ( <i>zákon č. 362/2004</i>	
<i>Sb., o rostlinolékařské péči, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na</i>	
<i>životní prostředí, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákon č.</i>	
<i>44/1933 Sb., horní zákon, zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství, zákon</i>	
<i>č. 266/1944 Sb., o drahách, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních</i>	
<i>komunikacích, zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon, zákon č.</i>	
<i>164/2001 Sb., lázeňský zákon) .....</i>	<i>49</i>

# I. Ochrana vlastnického práva v ústavním pořádku České republiky

## Ochrana vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu ČR

Postavení pozemkových spolků jako vlastníků, nájemců či vypůjčitelů nemovitostí, stejně jako osob oprávněných z věcných břemen, nelze popsat bez stručného úvodu do ochrany vlastnických práv v normách ústavního práva. Obecně se má za to, že ústavní práva jsou abstraktní, proklamativní normy, které mohou být předmětem odborných vědeckých diskusí a sporů před ústavním soudem, s běžnými „mezilidskými vztahy“ však nemají nic společného. **Pokud jde o právo vlastnické, jde o určitý předpoklad: vlastnická práva patří mezi tzv. lidská práva první generace, kam patří historicky nejstarší občanská a politická práva. Ve srovnání s lidskými právy třetí generace, např. právem na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), které české soudy příliš neakceptují, je vlastnické právo zažitým institutem a jeho porušení lze úspěšně namítat před soudy nižší právní instance.**

Klíčové ustanovení čl. 11 odstavec 1 a 4 Listiny základních práv a svobod („dále též jen Listina“)<sup>1</sup>: Čl. 11 odst. 1: „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje“. Čl. 11 odst. 1 Listiny není podle judikatury Ústavního soudu České republiky vyjádřením žádného obecného principu. Dle rozhodnutí pléna Ústavního soudu ve výroku (Pl. ÚS 41/97), takto právně závazného, je **přímo aplikovatelný**, „aniž by bylo nezbytně nutné, z hlediska ústavní jistoty, toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly“. **Pouze s odkazem na tato ustanovení se podle ústavního soudu můžete domáhat svých práv, nepotřebujete k uplatňování svého práva žádný další právní předpis.** Z toho je patrné, jak velký význam je ochraně vlastnického práva v rozhodovací praxi ústavního soudu přikládán.

Chráněno je ale podle judikatury ústavního soudu pouze právo již konstituované: „Pokud ve sporu má být existence vlastnického práva teprve zjištěna, nebo takové právo má být konstituováno, pak takové tvrzené vlastnictví podle názoru soudu ústavně chráněno není“ (ÚS 68/94, shodně ÚS 23/93). Jinak řečeno, ve sporu o určení vlastnického práva, kdy má být existence vlastnického práva teprve zjištěna, se ochrany vlastnického práva domáhat možné není.

Čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je generální klausule, podle níž mají být posuzovány následující odstavce článku 11 Listiny:

Čl. 11 odst. 2: „Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice“ (rozuměj České republice).

Čl. 11 odst. 3: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem“.

Čl. 11 odst. 4: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“.

K omezení vlastnického práva může dojít jednak v případě kolize základních práv a svobod – ať už jde o kolizi mezi čl. 11 odst. 1 (právo vlastnit majetek) a čl. 11 odst. a 3 (práva druhých a obecné zájmy) 4 (vyvlastnění) Listiny, nebo mezi dalšími články listiny, např. právě zmiňovaným právem na příznivé životní prostředí apod. Ustanovení Čl. 11 odst. 3 Listiny umožňuje zákonodárci podústavním právním předpisem (zákonem) stanovit určitá omezení vlastnického práva, přičemž „čl. 4 odst. 4

<sup>1</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Listiny přitom parlamentu i orgánům aplikujícím zákon, určuje rámeček takového omezení: při používání (a tedy tím víc při stanovování zákonodárným procesem) ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“ (ÚS 114/94).

**Rozdíl mezi čl. 11 odst. 3 Listiny a čl. 11 odst. 4 tkví zjednodušeně řečeno v tom, že v prvním případě je vlastnické právo omezeno obecně, zákonnou úpravou a pro všechny vlastníky, kteří jsou v podobné situaci ve vztahu k jiným vlastníkům (např. sousedům) nebo obecnému zájmu (např. všichni vlastníci nemovitých kulturních památek) stejně, zatímco omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 je omezením individuálním, na základě určitého rozhodnutí (např. ve vyvlastňovacím řízení). Typicky, čl. 11 odst. 3 Listiny hovoří jednak o mezích ochrany vlastnického práva, obecnými zájmy. Ústavní soud se v této věci vyjadřoval např. k omezení z hlediska kulturních památek: „Vzhledem k povaze kulturní památky je však vlastník současně vázán čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že vlastnictví zavazuje a že ho nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Obecným zájmem je nepochybně i ochrana kulturních památek“ (ÚS 35/94). Ochrana kulturních památek je podle ústavního soudu ve všech kulturních státech spojena s jistým omezením volné dispozice vlastním majetkem. Státní a jiné dotace či příspěvky však **nemohou být chápány jako náhrada za omezení vlastnického práva, nýbrž jako příspěvek na skutečné a prokazatelné náklady**, které v důsledku tohoto omezení, zejména v důsledku zvláštních nároků na údržbu kulturní památky vlastníku vznikají.**

**V praxi však právní úprava stanoví i v některých případech, kdy je vlastnické právo omezeno plošně, právo na náhradu za tato omezení (kompenzaci vzniklé újmy).** Tak je tomu např. při omezeních, vyplývajících ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Pokud jde o omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, zde je nezbytnou podmínkou **existence veřejného zájmu. V každém konkrétním případě však musí orgán veřejné správy, resp. soud prokázat, že tento zájem převažuje nad zájmem na ochraně vlastnického práva.** Z hlediska ústavního je třeba poukázat na dosti důležitý náleží ústavního soudu (ÚS 23/5), podle něhož ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem (...) ve smyslu čl. 11 odst. 4. „Uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin může být v mnoha případech s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu“. Zde ústavní soud cituje publikaci A. Hayeka "Právo, zákonodárství a svoboda", II. díl<sup>2</sup>, kde autor uvádí, že "často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin." Je proto podle Ústavního soudu nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu. V praxi musí správní orgán zjistit, zda a) je obecný zájem skutečně zájmem veřejným, b) zda v daném případě převažuje nad zájmy vlastníka. Pokud jde o první podmínku, Listina používá pojem veřejný zájem pouze v čl. 11 odst. 4, na tento termín je však nutné upozornit v souvislosti s účinností nového správního řádu, který jej doslova nadužívá a váže na existenci veřejného zájmu řadu poměrně zásadních práv, ale i možnost zásahů do práv účastníka správního řízení<sup>3</sup>. **Někdy se lze setkat s tvrzením, že veřejný zájem právo „nikde nedefinuje“. Není to pravda: za veřejný zájem jsou zvláštními zákony prohlášeny nejrůznější obecně významné hodnoty, přičemž některé zákony tímto pojmem nešetří a za veřejný zájem prohlašují velkoryse prakticky všechny „veřejnoprávní“ aspekty řízení.** Příkladem může být zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který hned podle § 1

<sup>2</sup> Publikaci vydalo nakladatelství ACADEMIA Praha v r. 1991.

<sup>3</sup> Nově stanoví zásadu souladu rozhodnutí s veřejným zájmem (povinnost, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem dle § 2 odst. 4 v návaznosti na § 50), možnost odmítnout nahlášení do spisu jiným osobám než účastníkům řízení (§ 38), prominutí zmeškání úkonu, především však nově formulované uplatnění principu koncentrace v odvolacím řízení (§ 82 odst. 4 zákona), podle něhož je správní orgán povinen přezkoumávat správnost rozhodnutí pouze v rozsahu námitek, které účastník řízení uvedl v odvolání, pokud nevyžaduje úplný přezkum zákonnosti rozhodnutí veřejný zájem (§ 89 odst. 2 zákona).

odst. 3 „upravuje podmínky pro ... ochranu veřejných zájmů“, za veřejnou infrastrukturu označuje v § 2 pozemky, stavby, zařízení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. V územním plánování jsou za veřejné zájmy označeny v podstatě všechny zájmy chráněné dotčenými orgány (které si mohou ovšem v konkrétních případech zcela odporovat)<sup>4</sup>. Dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území je jako cíl územního plánování vymezen v § 18 stavebního zákona. Úkolem územního plánování je prověřovat a posuzovat potřebu změn v území a veřejný zájem na jejich provedení.

U územního rozhodování je klíčový § 89 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. c) zákona, tedy občanská sdružení v návaznosti na § 70 zákona č. 114/1992 Sb., **může v územním řízení uplatňovat námitky, pokud je projednáváním záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu (rozuměj zákona č. 114/1992 Sb.) zabývá.** Toto ustanovení je poměrně obsoletní, protože podmínka dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny je předpokladem účasti občanských sdružení v územním řízení, takže pokud se stane sdružení účastníkem, může námitky logicky uplatňovat vždy a podmínka podle § 89 odst. 4 stavebního zákona je zbytečná. Ustanovení přitom nijak neomezuje okruh námitek, takže občanská sdružení mají v územním řízení *de iure* více práv, než např. vlastníci sousedních pozemků, kteří mohou uplatňovat námitky proti projednávanému záměru pouze v rozsahu, jakým je jejich právo přímo dotčeno. Dále zmiňme § 78 stavebního zákona, podle něhož lze v územním rozhodnutí u jednoduchých staveb, terénních úprav a zařízení uvedených v § 104 odst. 2 písm. d) až m), jestliže to nevyklučuje mj. ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, stanovit na žádost, že k jejich provedení nebude vyžadovat ohlášení anebo stavební povolení. Zabezpečení ochrany veřejných zájmů má být obsaženo v podmínkách stavebního povolení podle § 115 stavebního zákona, apod.

Vedle stavebního zákona, jak už bylo řečeno, figuruje v dalších právních předpisech celá řada explicitně definovaných veřejných zájmů, např. zákonem č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), je to zájem na využití výhradního ložiska, podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je to ochrana přírody a krajiny, zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, hovoří o veřejném zájmu v oblasti dopravy a o „veřejném zájmu na uspokojování přepravních potřeb“ (na něž odkazuje i zákon č. 266/1994 Sb., o drahách), zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, uvádí veřejný zájem na ochraně zdraví lidí před působením nepříznivých účinků znečišťujících látek na lidské zdraví. Veřejný zájem v konkrétních případech definuje také zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, apod.

Ve všech těchto případech může dojít k určitému omezení vlastnického práva, přičemž to nemusí být v žádném případě pouze vyvlastnění. **Skutečnost, že zákon označuje určitý obecný zájem za veřejný, však neznamená, že má před zájem na ochraně vlastnického práva přednost *a priori*.** V každém konkrétním řízení musí být prokázáno, že tento obecně stanovený veřejný zájem převažuje nad zájmy vlastníka, přičemž musí být v návaznosti na čl. 4 odst. 4 Listiny šetřeno podstaty a smyslu vlastnických práv, jako základních práv chráněných čl. 11 Listiny<sup>5</sup>. To se odráží např. v § 3 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, podle něhož je vyvlastnění přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. K tomu se pregnančně vyjádřil

<sup>4</sup> V poznámce pod čarou je mj. citován zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, dále zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o státní památkové péči, ale na druhou stranu např. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), či zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

<sup>5</sup> Tuto podmínku nesplňují např. rozsáhlá omezení vlastníků pozemků podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

ústavní soud v nálezu, vyhlášeném ve Sbírce zákonů pod. č. 280/1996 Sb.<sup>6</sup>. „V případě kolize (základních práv) je nutné stanovit podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. (...) Vzájemné zvažování kolidujících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium **vhodnosti**, tj. posuzování toho, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Druhým kritériem vzájemného zvažování základních práv a svobod je kritérium **potřebnosti** spočívající v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. **Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou kolidujících základních práv nebo veřejných statků. Tato základní práva, resp. veřejné statky jsou prima facie rovnocenná**“.

## Ochrana vlastnického práva v dalších normách ústavního práva

Právo vlastnit majetek je obsaženo především v článku 1. **Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod**<sup>7</sup> (právo na pokojné užívání majetku). Čl. 1 Dodatkového protokolu cituje ve svých rozhodnutích shodně Nejvyšší a Ústavní soud, nemluvě o Evropském soudu pro lidská práva a z relevantních mezinárodních smluv má asi největší váhu. Z dalších norem mezinárodního práva je to Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 17 odst. 1 a 2 (Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými. Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku) a Charta hospodářských práv a povinností států OSN (čl. 2 odst. 2 písm. c) upravuje vyvlastnění).

Na tomto místě je vhodné upozornit na změnu, k níž došlo od června 2002 v obsahu čl. 10 Ústavy upravujícího postavení mezinárodních smluv v právním řádu ČR. Součástí právního řádu jsou nově nejen ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (jako tomu bylo již dříve) ale všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, s tím, že **pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se (přednostně před zákonem) mezinárodní smlouva**. V každém jednotlivém případě aplikace práva je tedy třeba vždy zkoumat, neexistuje-li nějaká mezinárodní smlouva, která je na základě čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky a “stanoví něco jiného než zákon”, v důsledku čehož je jí třeba dát před zákonem přednost.<sup>8</sup> To samozřejmě není přímo problém ochrany vlastnického práva, která pochopitelně je v našem právním řádu upravena v souladu s mezinárodními smlouvami, může se však dotýkat jiných mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí a především velmi reálně v poznámce pod čarou zmíněných environmentálních Směrnic práva ES, kde je netranspozice nebo vadná transpozice běžným jevem. Každopádně je možné namítat individuální porušení práva vyplývajícího z čl. 1 Dodatkového protokolu v rámci soudního a správního řízení.

<sup>6</sup> Nález pléna Ústavního soudu České republiky dne 9. října 1996, kterým se zrušuje ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb. (zákon o vlastnictví bytů), ve znění zákona č. 273/1994 Sb..

<sup>7</sup> Sdělení MZE č. 97/2001 Sb.m.s.

<sup>8</sup> Článek 249 Smlouvy o ES nepředpokládá bezprostřední použitelnost směrnice. V mnohých rozsudcích Evropský soudní dvůr přiznal nicméně ustanovením směrnice bezprostřední použitelnost, za podmínky, že tato ustanovení stanoví jasným a přesným způsobem práva jednotlivcům; že přiznání těchto práv jednotlivcům není vázáno na žádnou podmínku, že ustanovení směrnice nepředpokládá žádnou míru uvážení ze strany orgánů členských států a že lhůta k implementaci směrnice již uplynula. Výklad umožňuje jednotlivcům dovolávat se ustanovení obsažených ve směrnici vůči členskému státu či některému z jeho orgánů. Fyzická či právnická osoba se může dovolávat ustanovení směrnice za podmínky, že tato ustanovení nebyla implementována do národního práva členského státu, nebo byla implementována nesprávně (Rozsudek ESD ze dne 28. října 1975, v právní věci C-38/75, Rutili, SbSD 1975, strana 1219) a jsou dostatečně jasná, přesná a ničím nepodmíněná. Bezprostředního účinku směrnice se nelze dovolávat vůči jednotlivci. Členský stát se ale nemůže ve vztahu k jednotlivci odvolávat na ustanovení směrnice v případě, že směrnici neimplementoval do svého vnitrostátního práva nebo ji implementoval nesprávně. Stejně tak se jedinec se nemůže dovolávat ustanovení směrnice proti jiné fyzické či právnické osobě.

## II. Práva a povinnosti vlastníka vyplývající ze zákonů a podzákoných právních předpisů

### 1. Postavení vlastníka a uživatele nemovitosti v občanském právu

Klíčovým předpisem, který upravuje práva povinnosti vlastníka je **zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník** (dále též jen „OZ“)<sup>9</sup>. Ten upravuje společně pro všechny právní předpisy soukromého práva vznik a obsah vlastnického práva, jeho zánik a ochranu vlastnického práva.

Vlastnické právo je podle § 100 OZ nepromlčitelné, tj. nezaniká tím, že nebylo v určité době (resp. po určitou dobu) vykonáno, s výjimkou práva oprávněného dědice na vydání dědictví (§ 485 OZ). Podle § 123 má vlastník mezích zákona následující oprávnění:

- **Oprávnění věc ve svém vlastnictví držet:** držba je samostatně upravena v § 129 OZ a je pro ni charakteristické, že toto právo může vykonávat oprávněně i jiná osoba než vlastník. Oprávněná držba je podmínkou tzv. vydržení vlastnického práva, tedy jeho nabytí uplynutím času. Tak jde-li o nemovitost, podle § 134 OZ, oprávněný držitel se stává vlastníkem věci, má-li ji nepřetržitě v držbě po dobu deseti let. Naopak neoprávněný držitel je podle § 131 OZ povinen vždy vydat věc vlastníkově spolu s jejími plody a užitky a nahradit škodu, která neoprávněnou držbou vznikla. Může si odpočítat náklady nutné pro údržbu a provoz věci.
- **Oprávnění věc ve svém vlastnictví užívat, požívat jeho plody a užitky.** Právo věc užívat se vztahuje na bezprostřední použití věci samé, právo požívat její plody na výnosy této věci, přičemž obě práva jsou limitována zákazem zneužití vlastnického práva na újmu práv druhých (čl. 11 odst. 3 Listiny), které má svoje vyjádření v § 127 OZ, který upravuje sousedská práva (vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práva),
- **Oprávnění nakládat s věcí:** a to jakkoliv, v mezích čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR totiž "každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá." Vlastník má právo převést věc na jiného, přenechat mu ji do užívání nebo s ní jinak nakládat. Z hlediska nemovitostí je relevantní zejména oprávnění zatížit nemovitost věcným břemen, zástavním právem (např. hypotékou) nebo nemovitost pronajmout.

### Uživací práva odvozená od práva vlastnického<sup>10</sup>

Na úvod je třeba stručně vysvětlit rozdíl mezi věcnými a závazkovými právy.

**A) Věcná práva** (tzv. „iura in rem“) upravuje část druhá, § 123 a následující OZ. Věcná práva umožňují úplné nebo částečné právní panství nad věcí. Postavení oprávněné osoby vylučuje kohokoliv jiného z právního působení na věc jí ovládanou, v případě porušení tohoto práva má právní nárok na ochranu před takovým jednáním. Jedná se o přímé panství nad věcí, tedy není nikým zprostředkované, pokud ano, jednalo by se o typ nepřímého panství, který spadá pod závazková práva. Patří sem vedle práva **vlastnického resp. spoluvlastnického** a držby též **věcná práva k věci cizí** (tzv. „iura in re aliena“). Jde o soubor právních institutů **věcných břemen** (§ 151n – 151r OZ) zástavního a podzástavního práva (§ 152 a násl. OZ) a zadržovacího práva (§ 175 a násl. OZ). Jde o práva **absolutní**, působící vůči všem („erga omnes“), proto se některá věcná práva (zástavní právo, právo odpovídající věcnému břemeni a předkupní právo s účinky věcného práva) zapisují podle § 1

<sup>9</sup> Je ovšem hlavním, nikoliv jediným právním předpisem pokud jde o vlastnické právo, viz např. zákon o nájmu a podnájmu nebytových prostor, zákon o vlastnictví bytů, autorský zákon apod.

<sup>10</sup> Viz též Jaroslav Bičovský, Milan Holub, Jan Mareček, Jiří Spáčil, Jana Wurstová: Sousedská práva - 3. vydání, LINDE Praha, 2005.

zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, do katastru nemovitostí. Věcná práva mají v některých případech charakter práv závazkových (typicky u věcných břemen zřízených smlouvou).

**B) Závazková (obligační) práva**, upravují vztahy, v nichž určitá osoba je oprávněna žádat splnění nějaké povinnosti od jiné konkrétní osoby, která má tuto povinnost splnit a jíž v případě nesplnění hrozí právní následky. Sem patří např. **nájemní smlouva** (§ 663 a násl. OZ) o nájmu nemovitosti či **smlouvy o výpůjčce** (§ 657 a násl. OZ), přičemž práva nájemce mají do jisté míry charakter věcného práva. Na rozdíl od práv věcných však jde o práva **relativní**, která nepůsobí vůči všem, ale pouze mezi stranami. To samozřejmě neznamená, že se nájemci či vypůjčitel nemůže vůči třetím osobám vystupovat jako oprávněný držitel věci. Musí se však prokázat smlouvou, na základě níž nemovitost drží (nájemní smlouvou, smlouvou o výpůjčce).

## **Věcná práva k věcem cizím: věcná břemena a předkupní právo s účinky věcného práva**

**Pokud jde o věcná práva k věci cizí, zde je pro účely pozemkových spolků podstatné zmínit věcná břemena patřící určité osobě (pozemkovému spolku).** Podle § 151n odst. 1 OZ, věcná břemena omezují vlastníka nemovité věci ve prospěch někoho jiného tak, že je povinen **něco trpět, něčeho se zdržet**, nebo něco konat. Je-li oprávněným z věcného břemene nezisková organizace, pečující o cenné přírodní a historické lokality, z právního hlediska nic nebrání tomu, aby povinný ze smlouvy o zřízení věcného břemene zřídil ve prospěch oprávněného věcné břemeno zdržení se kácení dřevin a povinnosti strpět vstup na pozemky, provádění pozorování rostlin a živočichů apod. **Půjde o typ věcného břemena, jež patří určité osobě - in personam – který spočívá v povinnosti vlastníka nemovitosti něco trpět, něčeho se zdržet, nebo něco konat.** Služebnost je zřízena ve prospěch konkrétní fyzické, ale i právnické osoby (což bylo potvrzeno judikaturou, viz SJS 340/98).

Zřídít věcné břemeno je možné různými způsoby, pro naše účely připadá v úvahu především zřízení věcného břemene

- **jednostranně** (může tak podle § 151o učinit vlastník věci v závěti, ve spojení s výsledky řízení o dědictví, resp. schválenou dohodou dědiců), nebo
- **dohodou vlastníka a jiné osoby.** Věcná břemena dále vznikají **rozhodnutím správního orgánu nebo soudu.** Některá potom vznikají **ze zákona.** Právo odpovídající věcnému břemenu lze nabýt také **výkonem práva (vydržením).**

Pokud jde o **vydržení**, k tomu čas od času dochází, pokud jde o „právo cesty“ přes cizí pozemek. Podmínkou je, aby vydržitel byl v dobré víře "se zřetelem ke všem okolnostem", že mu právo odpovídající věcnému břemeni náleží (§ 130 odst. 1 OZ). Tuto podmínku vykládá publikovaná judikatura tak, že posouzení toho, zda držitel je se zřetelem ke všem okolnostem v dobré víře, nemůže vycházet jen z posouzení subjektivních představ držitele. Dobrá víra držitele se musí vztahovat i k okolnostem, za nichž vůbec mohlo věcné právo vzniknout, tedy i k právnímu důvodu ("titulu"), který by mohl mít za následek vznik práva (viz rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 28. 4. 1997 sp. zn. 2 Cdo 1178/96, publikovaný v Právních rozhledech č. 11/1997, s. 587). Otázka existence dobré víry se posuzuje z hlediska objektivního, tedy podle toho, zda držitel při normální opatrnosti, kterou lze na něm požadovat, neměl a nemohl mít pochybnosti, že mu právo odpovídající věcnému břemeni náleží<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> K tomu, aby jeho držba byla oprávněná, nestačí pouhé subjektivní přesvědčení, že mu právo patří; omyl držitele, ze kterého jeho přesvědčení o existenci drženého práva vychází, musí být omluvitelný (jde v podstatě o průlom do právní zásady vigilantis iura, právo patří bdělému). Omyl je omluvitelný, jestliže držitel při běžné (normální) opatrnosti, kterou lze s ohledem na okolnosti a povahu daného případu po každém požadovat, neměl, resp. nemohl mít, po celou vydržecí dobu důvodné pochybnosti o tom, že mu věc nebo právo patří (k tomu např. Nejvyšší soud v rozhodnutí 22 Cdo 1819/99). Podle judikatury explicitně sám výkon práva k vydržení nepostačuje, chybí-li dobrá víra. Viz analogicky 22 Rozsudek Nejvyššího soudu č. 22 Cdo 595/2001: Skutečnost, že se někdo chová způsobem, který naplňuje možný obsah práva odpovídajícího



**Nejčastějším důvodem vzniku věcného břemene k pozemku, který je v hospodaření pozemkového spolku, bude ovšem zřejmě smlouva o zřízení věcného břemene.** Otázku, zda vůbec může být management ekologicky cenného území předmětem smlouvy o zřízení věcného břemene, za nás do jisté míry rozhodl zákonodárce, když v § 39 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění po tzv. euronovele, zakotvil povinnost smlouvu, v níže se vedle vymezení ochranných podmínek smlouvy evropsky významné lokality uvádí též způsob péče o chráněné území a smluvně zřízená ochrana, má být na základě smlouvy vázána k pozemku formou věcného břemene. Pomineme-li řadu právních problémů, které tato úprava vyvolává, lze říci, že toto ustanovení je **dokladem možnosti zahrnout do smlouvy o zřízení věcného břemene nikoliv pouze tradiční závazky typu přístupu ke garáži oprávněné osoby, ale též komplikovanější závazky, týkající se péče o určité environmentálně hodnotné území.** Z hlediska soukromého práva se může tento argument opřít o princip smluvní volnosti ve smyslu čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 3 občanského zákoníku.

Samotná úprava věcných břemen je poměrně stručná, nesmíme ovšem zapomínat, že **smlouva musí splňovat obecné náležitosti právního úkonu, které jsou podmínkou jejich platnosti. Nejde o žádnou suchou teorii, jde o první věc, kterou advokáti zkoumají, pokud chtějí napadnout jakoukoli smlouvu a často se jim to podaří, ačkoliv kromě obecných náležitostí právního úkonu je smlouva naprosto v pořádku.** Právní úkony upravuje OZ v hlavě čtvrté, § 34 a následující. Pro uzavírání smluv je nejpodstatnější § 37 OZ, dle něž musí být právní úkon učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně, jinak je neplatný a to tzv. absolutně. Absolutní neplatnost<sup>12</sup> (právního úkonu, resp. z něho vyplývající smlouvy) působí vždy přímo ze zákona, od počátku, a není třeba, aby se jí někdo dovolával. Soud k ní přihlíží i bez návrhu. Proto je tak oblíbeným argumentem advokátů. Neplatnost se prokazuje v rámci tzv. určovací žaloby, kde sice musí žalobce podle § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, prokazovat žalobce naléhavý právní zájem, to však u sporů o práva související s nemovitostí není problém. Neplatnost se nepromlčuje a nelze ji zhojit ani dodatečným schválením projevu vůle (tzv. ratihabací).

Svoboda a vážnost vůle nemusí být u smluv uzavíraných pozemkovými spolky problém, jinak je tomu se **srozumitelností a určitostí právního úkonu. Obecně formulované závazky, týkající se zdržení se určité činnosti**, např. „kosení luk v hnízdním období zvláště chráněných druhů, které se vyskytují na předmětném území“ (příčemž nemusí být zřejmé, jaké druhy se zde vyskytují) či zákaz „nepoškozovat“ území, příčemž není jasné, jaká činnost se rozumí „poškozováním“ apod., **mohou vést ke zneplatnění smlouvy a zániku závazku zpětně, s povinností nahradit škodu.** Podle § 43 OZ jsou účastníci smlouvy výslovně povinni dbát, aby při úpravě smluvních vztahů bylo odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů. **Proto je třeba zachovávat při tvorbě jakékoliv smlouvy (nejen o zřízení věcného břemene) důraz na precízní formulaci práv a povinností obou stran.** K určitosti právního úkonu podle § 37 odst. 1 OZ lze odkázat na judikát Nejvyššího soudu (Rc 19/2002), který se přímo týkal věcného břemene (byť šlo o smlouvu kupní): *Vůle účastníků vtělená do smlouvy v části týkající se ujednání o věcném břemeni je tedy projevována určitě, jestliže je výkladem objektivně pochopitelná; jinak řečeno, může-li typický účastník v postavení jejího adresáta tuto vůli bez rozumných pochybností o jejím obsahu adekvátně vnímat* (viz. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. dubna 1996, sp. zn. 3 Cdon 1032/96, uveřejněný v časopise Soudní judikatura č. 2, ročník 1988, pod číslem 1 přílohy). *Obecně též platí, že výkladem lze pouze zjišťovat obsah právního úkonu, nelze jím však projev vůle doplňovat* (viz též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. října 1998, sp. zn. 1 Odon 110/97, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 3, ročník 1999, pod číslem 30).

---

věcnému břemeni (např. přechází přes cizí pozemek) ještě neznamená, že je držitelem věcného práva. Dobrá víra navíc zaniká v okamžiku, kdy se držitel seznámil se skutečnostmi, které objektivně musely vyvolat pochybnost o tom, že mu věc po právu patří.

<sup>12</sup> Od absolutní neplatnosti odlišuje OZ relativní neplatnost (§ 40a). Relativně neplatný právní úkon je platný, pokud se jeho neplatnosti osoba, která je jím dotčena, nedovolá.

Důležitým interpretačním pravidlem v případě sporu, vyjádřeným v § 35 Oz je pravidlo, že právní úkony vyjádřené slovy je třeba vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem. Právní úkony vyjádřené jinak než slovy se vykládají podle toho, co způsob jejich vyjádření obvykle znamená. Přitom se přihlíží k vůli toho, kdo právní úkon učinil, a chrání se dobrá víra toho, komu byl právní úkon určen. Soudy řeší tuto otázku zpravidla výsledkem svědků a písemnostmi, které si strany vyměňovaly v době uzavření smlouvy.

Podle § 151n odst. 3 OZ, pokud se účastníci nedohodli jinak, je ten, kdo je na základě práva odpovídajícího věcnému břemeni oprávněn užívat cizí věc, povinen nést přiměřeně **náklady na její zachování a opravy**. Užívá-li však věc i její vlastník, je povinen tyto náklady nést podle míry spoluužívání. Tato skutečnost by měla být ve smlouvě zohledněna. Dle Nejvyššího soudu ČR (Rc 19/2002), **jestliže smlouva o zřízení věcného břemene neobsahuje žádný údaj o úplatnosti tohoto práva, pak platí, že věcné břemeno bylo sjednáno bezúplatně**; povinnost oprávněného z věcného břemene nést přiměřené náklady na zachování a opravu nemovitosti (v našem případě např. péče o les), kterou užívá, tím není dotčena ( § 151n odst. 3 obč. zák. ve znění účinném do 31. prosince 2000).

Také osoba, která je oprávněna disponovat právem z věcného břemene, může toto právo pronajmout nájemní smlouvou podle § 603 a násl. OZ<sup>13</sup>.

Věcné břemeno nemůže omezovat vlastníka nemovité věci v jeho právu nakládat předmětem svého vlastnictví (převést nemovitou věc na jiného, zatížit ji zástavním či jiným věcným právem). Navíc je třeba zmínit § 151 odst. 3 OZ. **Vznikne-li změnou poměrů hrubý nepoměr mezi věcným břemenem a výhodou oprávněného, může soud rozhodnout, že se věcné břemeno za přiměřenou náhradu omezuje nebo zrušuje**. Lze si snadno představit, že dědic původního vlastníka pozemků v ekonomicky lukrativní lokalitě namítne změnu poměrů, spočívající např. v nárůstu cen nemovitostí v dané oblasti, a navrhne soudu, aby věcné břemeno zřízené ve prospěch pozemkového spolku zrušil. Podle judikatury není rozhodující, zda tento stav nastal zaviněním některého z účastníků tohoto vztahu, na druhou stranu sama změna v osobách oprávněného a povinného z věcného břemene nepostačuje jako důvod pro zrušení věcného břemene. Podle judikatury Nejvyššího soud České republiky (např. 14 Co 767/2000-59) je třeba při rozhodování o zrušení věcného břemene v důsledku změny poměrů třeba přezkoumat, zda skutečně došlo ke změně poměrů a, pokud ano, nakolik tato změna měla vliv na způsob výkonu práva, odpovídajícího věcnému břemeni, a jak se projevila na užívání nemovitosti věcným břemenem zatížené. Relevantní je pouze hrubý nepoměr, který nastal v důsledku podstatné změny (tzn., že **byl-li hrubý nepoměr zřejmý už v době uzavírání smlouvy, zrušení smlouvy se domáhat nelze**). Soud musí vzít do úvahy újmu, která oprávněnému nastane v důsledku zrušení věcného břemene (zánik chráněného území) a porovnat ji s případnou újmou, která vznikla vlastníkům zatíženého pozemku v důsledku změny poměrů.

Pokud jde o předkupní právo, občanský zákoník zná dvojí pramen vzniku předkupního práva. Jednak ze zákona, podle § 140 OZ, a to např. v případě spoluvlastnického podílu, kdy mají spoluvlastníci předkupní právo, ledaže jde o převod osobě blízké (přímý příbuzný, sourozenec, manžel apod.), právo státu na přednostní koupi kulturních památek, předkupní právo k pozemkům podle zákona č. 114/1992 Sb. a podobně.

Dále **předkupní právo smluvní**, podle § 602 a násl. OZ. Kdo prodá věc s výhradou, že mu ji kupující nabídne ke koupi, kdyby ji chtěl prodat, má toto právo, a to nejen pro případ prodeje, ale i pro případ jiného zcizení věci než prodejem (např. darování). Předkupní právo lze dohodnout i jako věcné právo, které působí i vůči právním nástupcům kupujícího. Smlouva se v takovém případě musí uzavřít písemně (což lze pochopitelně doporučit i v ostatních případech) a předkupní právo se nabývá vkladem do katastru nemovitostí. Nekoupil-li prodávající věc nabídnutou kupujícím, zůstává mu zachováno předkupní právo i vůči jeho právnímu nástupci. Při vymezení práv a povinností vyplývajících z předkupního práva je současný OZ poměrně stručný, pokud jde o uplatnění práva.

---

<sup>13</sup> In Jehlička/Švestka/Škárová a kol., Občanský zákoník. C.H.Beck, 2001.

**V praxi se proto doporučuje, aby smlouva o zřízení předkupního práva stanovila jasná pravidla pro učinění nabídky a příslušná omezení vlastníka nemovitosti v nakládání s nemovitostí po dobu, ve které se uplatní závazek předkupního práva. Předmětem nabídky pochopitelně musí být cena, za kterou prodávající nemovitost nabízí.**

Předkupní právo působí i vůči třetím osobám. Jestliže povinná osoba věc zcizí bez toho, aby ji oprávněné osobě nabídla ke koupi, smlouva sice nemusí být neplatná, oprávněná osoba se však může domáhat, aby jí nový vlastník věc převedl do vlastnictví.<sup>14</sup>

## **Uživací práva odvozená ze smluvních vztahů**

Pro účely pozemkových spolků je na místě zmínit především smlouvu **nájemní** (hlava sedmá, § 663 a násl.) a **smlouvu o výpůjčce** (hlava sedmá, § 659 a násl. OZ). Smluvní vztahy u těchto smluv podle OZ se ovšem neřídí pouze zmíněnými ustanoveními. Obecná pravidla pro vznik, změnu a zánik závazků upravuje jednak celá hlava osmá OZ, § 488 a násl., a jednak celá část první OZ (obecná ustanovení), kde nalezneme výše zmíněné náležitosti právních úkonů, v § 43 a násl. pravidla pro uzavírání smluv apod., a dále část šestá, kde nalezneme odpovědnost za škodu a za bezdůvodné obohacení, která se smluvních vztahů bezprostředně dotýká.

### **Nájemní smlouva**

Nájemní smlouvou pronajímatel přenechává podle § 663 OZ za úplaty nájemci věc, aby ji dočasně (ve sjednané době) užíval nebo z ní bral i užítky. **Nutnou náležitostí nájemní smlouvy je tedy její úplatnost, byť by mělo jít o symbolickou 1 Kč.** Pokud akcentujeme práva a povinnosti nájemce, které by mohla být relevantní pro pozemkové spolky, pak lze poukázat na § 665 odst. 1 OZ, podle něhož je nájemce oprávněn a zároveň povinen užívat věc způsobem stanoveným ve smlouvě. Nebylo-li dohodnuto jinak, **přiměřeně povaze a určení věci.** Smlouvy tedy musí opět obsahovat pregnantní popis způsobu užívání věci, tedy péče o pozemek, přičemž v případě sporu mezi pronajímatelem a pozemkovým spolkem musí povaha a určení pozemku odpovídat způsob hospodaření pozemkového spolku (v opačném případě nájemce porušil svoji povinnost a hrozí případné odstoupení od smlouvy). Jinak je třeba zdůraznit, že ustanovení je **v praxi vykládáno tak, že stanoví nejen právo, ale i povinnost věc užívat.** To je třeba mít na vědomí právě v případě pozemků, u nichž je účelem nájmu ponechání těchto pozemků ladem k bezzásahovému přírodnímu vývoji. Pronajímatel je oprávněn požadovat přístup k věci za účelem kontroly, zda nájemce užívá věc řádným způsobem.

Podle § 666 odst. 1 OZ je **nájemce oprávněn dát pronajatou věc do podnájmu**, nestanoví-li smlouva jinak. **Souhlas pronajímatele zde není podmínkou**, může však být ve smlouvě dohodnut a jeho porušení sankcionuje zákon možností odstoupit od smlouvy. **Právo podnájmu navíc zanikne vždy s právem nájemce.**

**Změny na věci je nájemce oprávněn provádět jen se souhlasem pronajímatele.** Úhradu nákladů s tím spojených může nájemce požadovat jen v případě, že se k tomu pronajímatel zavázal v nájemní smlouvě a to, nestanoví-li smlouva jinak, až po ukončení nájmu po odečtení znehodnocení změn, k němuž v mezidobí došlo v důsledku užívání věci. Změny na věci mohou být pochopitelně vykládány extenzivně, a proto by bylo vhodné vyžádat si pro všechny podstatnější zásahy do nemovitosti písemný souhlas vlastníka.

Nájemce je podle § 668 rovněž povinen **oznámit pronajímateli bez zbytečného odkladu potřeby oprav**, které má provést pronajímatel. Při porušení této povinnosti odpovídá nájemce za škodu, kterou tím způsobil. Na druhou stranu, **pokud nájemce vynaložil na věc náklady při opravě, ke které je povinen pronajímatel, má nárok na náhradu těchto nákladů**, jestliže oprava byla provedena se souhlasem pronajímatele, nebo jestliže pronajímatel bez zbytečného odkladu opravu neobstaral

Relevantní může být ustanovení § 673, podle něhož **není nájemce povinen platit nájemné**, pokud pro vady věci, které nezpůsobil, nemohl pronajatou věc užívat způsobem dohodnutým, nebo nebyl-li

---

<sup>14</sup> In Jehlička/Švestka/Škárová a kol., Občanský zákoník. C.H.Beck, 2001..

způsob užívání dohodnut přiměřeně povaze a určení věci, anebo nemohl-li z uvedených příčin při nájmu zemědělských nebo lesních pozemků docílit žádný výnos. Použití slovního spojení „které nezpůsobil“ znamená, že je nyní zvolená formulace pro pronajímatele výhodnější.

Podle § 676 **nájem sjednaný na dobu určitou** skončí uplynutím doby, na kterou byl sjednán, nedohodne-li se pronajímatel s nájemcem jinak. Odstavec dva uvedeného paragrafu potom konstruuje tzv. nevyvratitelnou domněnku konkludentního obnovení nájemního vztahu - vzniká fikce, že užívá-li nájemce věci i po skončení nájmu a pronajímatel proti tomu nepodá návrh na vydání věci nebo na vyklizení nemovitosti u soudu do 30 dnů, obnovuje se nájemní smlouva za týchž podmínek, za jakých byla sjednána původně. Nový nájem vznikne bezprostředně po zániku prvního. Pronajímatele chrání alespoň § 676 odst. 2 věta poslední, podle níž se nájem sjednaný na dobu delší než rok obnovuje vždy pouze na rok, bez ohledu na to, že původní nájem na dobu určitou by sjednán řekněme na deset let. U nájmu sjednaného na dobu kratší toto omezení neplatí.

**Nájemní smlouvu sjednanou na neurčitou dobu** lze podle § 677 OZ zrušit pouze výpovědí. Notorií je ustanovení o možnosti vypovědět nájem pozemků patřících do zemědělského půdního fondu nebo lesního půdního fondu v jednorozhodnutí lhůtě, a to ke dni 1. října běžného roku; při nájmech jiných nemovitostí v tříměsíční lhůtě, při nájmu movitých věcí v jednoměsíční lhůtě. Zákon zde odkazuje na zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, v jejich již zrušeném znění před rekonstrukcí<sup>15</sup>. Výpovědní doba, podmínky vyklizení a odevzdání nemovitosti jsou buď odchylně od zákona sjednány ve smlouvě (smlouvou lze sjednat delší i kratší výpovědní lhůtu), přičemž omezení zde stanoví v podstatě pouze § 3 odst. 1 zákona, cit: „výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů jiných a nesmí být v rozporu s dobrými mravy“. Není-li v nájemní smlouvě výpověď sjednána, uplatní se tedy obecné (pro všechny smlouvy platné) ustanovení § 582 OZ, podle něhož je výpovědní doba u smluv na dobu neurčitou lze smlouvu vypovědět ve lhůtě tří měsíců ke konci kalendářního čtvrtletí.

Nájemce je oprávněn odstoupit od smlouvy kdykoliv, stane-li se věc později - aniž by nájemce porušil svoji povinnost - nezpůsobilou ke smluvenému nebo obvyklému užívání. Pokud by tedy pozemek, pokud to přeženeme např. v důsledku ekologické havárie, ztratil svoji ekologickou hodnotu, lze tedy nájem vypovědět, je-li z obsahu smlouvy zřejmé, že je nezpůsobilý ke smluvenému užívání. **Pronajímatel může kdykoli odstoupit od smlouvy, užívá-li nájemce přes písemnou výstrahu pronajatou věc nebo trpí-li užívání věci takovým způsobem, že pronajímateli vzniká škoda, nebo že mu hrozí značná škoda.** V případně nemovitosti, která není bytem či nebytovým prostorem, může podle § 679 OZ pronajímatel také odstoupit od smlouvy, jestliže nájemce po upomínce nezaplatil splatné nájemné ani do splatnosti dalšího nájemného, a je-li tato doba kratší než tři měsíce, do tří měsíců.

V souvislosti s nájmem pozemků je třeba zmínit výše uvedený § 3 odst. 1 OZ, tedy výkon práva v rozporu s dobrými mravy, v návaznosti na § 39 OZ, totiž neplatnost smlouvy pro rozpor s dobrými mravy. Dobré mravy se v soudních sporech z nájemních smluv hojně používají, zejm. pokud jde o nájem bytu, který je chráněn. Dobrými mravy se rozumí souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují určitou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních (Nejvyšší soud ČR, sp.zn.3 Cdon 69/96 a dále celá řada judikátů, která definici opakuje). **Výkon práva v rozporu s dobrými mravy nepožívá právní ochrany a má za následek absolutní neplatnost smlouvy.** Soudní praxe je ve výkladu tohoto ustanovení dlouhodobě jednotná potud, že na jeho základě lze jen omezit stávající právo, nikoli založit právo nové, které jinak z pozitivní právní úpravy nevyplývá. Podle

---

<sup>15</sup> Poznámka pod čarou ve skutečnosti odkazuje na již neplatné právní předpisy, nicméně Ústavní soud opakovaně judikoval, že text poznámek pod čarou nemá závaznou povahu (viz např. nálezy I. ÚS 22/99). Aby věc byla ještě složitější, před několika lety tento názor Ústavní soud upřesnil v tom smyslu, že z toho nelze dovodit, že by legální definice, na niž poznámka pod čarou v daném ustanovení zákona odkazuje, nemohla být použita na základě *analogiae iuris* jako podklad pro výklad obsahu ustanovení jiného zákonného předpisu (II. ÚS 515/01).

Ústavního soudu nelze na základě ustanovení § 3 odst. 1 OZ aktem aplikace práva konstituovat dosud neexistující povinnosti, jelikož by takový postup vedl k porušení článku 4 odst. 4 a článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Soud tedy může omezit (zrušit) právo nájemce, nemůže však svým rozhodnutím konstituovat povinnost platit vyšší nájemné a podobně.

U pozemkových spolků samozřejmě nemůže jít o případ nemravného obohacování, kam patří např. tzv. lichevní smlouvy, které bývají na základě rozporu s dobrými mravy často rušeny, přesto je pro ně charakteristická určitá nevyváženost mezi právy nájemce a povinnostmi pronajímatele. Proto je třeba dbát, aby bylo od počátku jasné, že pronajímatel si je vědom této určité nevyváženosti a že na omezení přistupuje dobrovolně s úmyslem zajistit ochranu svých pozemků a péči o ně, s cílem zachovat jejich ekologickou hodnotu. Nic nebrání tomu, aby se úmysl pronajímatele (příčemž stejný princip platí i pro smlouvy o zřízení věcného břemen) byl uveden přímo ve smlouvě. Zde lze potom v případě sporu např. s jeho dědici uplatnit nález Ústavního soudu II. ÚS 389/01, podle něhož interpretace § 3 odst. 1 OZ nesmí **neúměrně rozšiřovat právo uvážení soudu v dané věci a ve skutečnosti eliminovat vlastnicko dispoziční právo. V podstatě by tím totiž zasahoval „paternalisticky“ do výše popsaného práva na smluvní volnost při uzavírání kontraktů.** Dědici jako právní nástupci zůstavitele vstupují do jeho závazků, pokud by však nebyl dán jiný důvod pro zrušení smlouvy, měli by vůli zůstavitele a smysl jeho dobrovolného omezení respektovat.

### **Smlouva o výpůjčce**

Podle § 659 OZ vznikne smlouvou o výpůjčce vypůjčitelovi právo věc po dohodnutou dobu bezplatně užívat. Není podmínkou platnosti smlouvy, aby vypůjčitel byl vlastník věci, ale musí jít o osobu, která je oprávněna takovým způsobem s věcí nakládat (např. nájemce může též půjčit věc jinému). Podle § 661 je vypůjčitel oprávněn užívat věc řádně a v souladu s účelem, který byl ve smlouvě dohodnut nebo kterému obvykle slouží. Je mimo jiné povinen chránit ji před poškozením nebo zničením. Tomu odpovídá oprávnění půjčitele požadovat vrácení věci i před skončením stanovené doby zapůjčení, jestliže **vypůjčitel věc neužívá řádně nebo jestliže ji užívá v rozporu s účelem, kterému slouží.** Jde o velmi vágní ustanovení - pokud srovnáme úpravu nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčce, pak je zřejmé, že nesrovnatelně větší ochranu pozemkovému spolku poskytuje smlouva nájemní. Právě proto se u nemovitostí, poskytovaných pro charitativní účely, sjednává lépe právně upravená nájemní smlouva, byť činí nájemné pouze symbolickou částku. Vrácení věci lze vázat na uplynutí doby (smlouva na dobu určitou), nebo lze sjednat smlouvu na dobu neurčitou, zde potom platí obecné výpovědní lhůty u ustanovení § 582 OZ.

## **Omezení vlastnického práva podle občanského práva**

Opět se budeme držet struktury rozdělení omezení vlastnického práva k nemovitostem na omezení vyplývající pro všechny vlastníky (omezení „zákonná“) a na případy, kdy zákon řeší omezení konkrétního vlastnického práva k nemovitostem v jednotlivých případech<sup>16</sup>.

Mezi základní omezení „ze zákona“ patří především § 127 OZ, upravující tzv. sousedská práva. **Podle § 127 odst. 1 se musí vlastník věci zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesmí nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetřit, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek. Ustanovení je dobré znát a vědět, že jde o tzv. generální klauzuli, která jednak uvádí pouze příkladný výčet „imisií“ („proto zejména“), jednak zahrnuje dvě skutkové podstaty:**

<sup>16</sup> Teorie občanského práva rozlišuje ještě tzv. pojmová omezení, která jsou širší než omezení na základě konkrétních právních předpisů, tyto nuance však nemá pro účel tohoto informačního materiálu smysl vysvětlovat.

- **Obtěžování jiného.** Obtěžování je právně významné pouze, pokud jde nad „nad míru přiměřenou poměrům“. Judikatura na toto slovní spojení klade v sousedských sporech velký důraz, přičemž zdůrazňuje, že přiměřenost zásahu do vlastnického práva se posuzuje nikoliv podle subjektivního názoru žalobce (vlastníka), ale podle objektivních hledisek, což ovšem – ke škodě věci – jde do extrémů potud, že soudy někdy bazírují na stanoviscích orgánů ochrany ovzduší, hygieny apod., což smysl celého ustanovení devalvuje, protože podle § 5 OZ se vlastník může tak jako tak domáhat ochrany svého vlastnického práva u příslušného orgánu státní správy, čímž ale specifická úprava ochrany vlastnických práv v § 127 poněkud ztrácí smysl.
- **Vážné ohrožení výkonu jeho práv.** Zde „míra přiměřená poměrům nehraje roli“ (viz Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 1935/2003). Vážné ohrožení se ale musí dotýkat přímo výkonu práva vlastníka anebo dokonce jejich existence, např. pokud by v sousedství pozemku v nájmu pozemkového spolku, jeho součástí je řekněme mokřadní společenství, vypouštěl vlastník určité provozovny kontaminované látky do povrchových vod (zdůrazňuji, že se jedná o právní úpravu nezávislou na předpisech správního práva, tedy zákonů a vyhlášek na ochranu životního prostředí).

Fakticky si myslím, že sousedská práva je dobré znát ani ne tak pro účel sousedské žaloby, jako spíš pro to, aby si vlastník uvědomil jaká má práva a mohl tuto argumentaci použít např. **při jednání s vlastníkem sousední nemovitosti, který jeho práva porušuje, s obecním či městským úřadem a podobně.**

Občanský zákoník pamatuje též na **omezení v konkrétních případech**, kdy omezení práv vlastníka vyžaduje veřejný zájem nebo zákonem předvídaný zájem jiné fyzické či právnické osoby. Podle § 128 odst. 1 OZ je vlastník povinen strpět, aby ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu byla na nezbytnou dobu v nezbytné míře a za náhradu použita jeho věc, nelze-li dosáhnout účelu jinak. Především však, podle § 128 odst. 2, **lze ve veřejném zájmu věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit**, nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu. Vyvlastnění jako takové upravuje nově zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Důležité je konečně ustanovení, podle něhož jsou vlastníci sousedících pozemků povinni umožnit na nezbytnou dobu a v nezbytné míře vstup na své pozemky, popřípadě na stavby na nich stojící, pokud to nezbytně vyžaduje údržba a obhospodařování sousedících pozemků a staveb.

## Procesní možnosti ochrany vlastnických práv

Podle § 124 mají všichni vlastníci stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana (čl. 11 odst. 1 Listiny). České civilní právo přirozeně upravuje nejen obsah vlastnického práva, ale i jeho procesní možnosti jeho ochrany. Jejich stručný přehled vypadá zhruba takto:

### Ochrana svépomocí podle § 6 a předběžná ochrana podle §5 občanského zákoníku

Jako zcela výjimečný prostředek ochrany vlastnického práva v akutních případech upravuje § 6 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, institut tzv. **dovolené svépomoci**: „Jestliže hrozí neoprávněný zásah do práva bezprostředně, může ten, kdo je takto ohrožen, přiměřeným způsobem zásah sám odvrátit“. Svépomocně může svá práva hájit pouze sám ohrožený, na druhou stranu není rozhodné, zda se na straně ohroženého jedná o vlastníka, o držitele anebo o pouhého detentora (např. nájemce věci, toho, kdo má věc vypůjčenu apod.).

**Institut předběžné ochrany umožňuje na základě § 5 zák. č. 40/1964, občanského zákoníku v platném znění, domáhat se předběžné ochrany práva (v našem případě vlastnického) proti zřejmému zásahu do pokojného stavu u příslušného orgánu státní správy, který může jednak předběžně zásah zakázat nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav.** O takovém návrhu rozhoduje pověřený obecní úřad, příp. jemu na roveň postavený orgán místní samosprávy (zák. č. 128/2000 Sb. o obcích a § 11 zák. č. 102/1999 Sb.).

Uvedený institut je praktický pouze v situacích, kdy zásah do vlastnického práva trvá nebo se opakuje, neboť u jednorázového zásahu, jehož účinky již pominuly, není vlastně o co žádat (zde by pak spíše přicházelo v úvahu domáhat se u soudu náhrady zásahem způsobené škody). Zároveň je možné a praktické použít tento institut nejen u faktických zásahů do vlastnických práv, ale i u některých tzv. imisí, např. při obtěžování hlukem, prachem, kouřem, odpady atd. (viz judikát uveřejněný ve Sborníku Nejvyššího soudu ČR č. IV, s. 427).

Je třeba nezapomenout, že uvedená ochrana práva je pouze předběžná a konečnou se stává teprve tehdy, pokud se žádný z účastníků neobrátil se svým návrhem na úpravu dotčených právních poměrů na soud (viz náleží ÚS č. 181/99).

## Soudní ochrana

### *Žaloba na vyklizení nemovitosti*

**Touto žalobou se podle § 80 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále též jen „OSŘ“), lze domáhat u soudu ochrany v případě, že třetí osoba užívá nemovitost bez právního titulu, tj. neoprávněně** (např. i v případech, kdy někdo nerespektuje hranice pozemků a užívá tak cizí pozemek). Výkon rozhodnutí se v tomto případě však omezuje na odstranění movitých věcí z pozemku a vykázaní osob, které se na nemovitosti zdržují.

Zde je na místě upozornit, že zásadní chybou (která se bohužel často objevuje) je uplatňovat své vlastnické právo v uvedených případech žalobou na vydání věci, neboť žalobou na vydání se lze domáhat ochrany vlastnického práva u nemovitosti toliko v některých restitučních případech.

V praxi se žaloby na vyklizení použije také v případech, kdy třetí osoba užívá nemovitost i po skončení nájemního vztahu a pronajímatel již nemá zájem na tom, aby nájemní vztah dále trval (zde je třeba dát pozor na ustanovení § 676 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého pokud nájemce nemovitost užívá i po skončení nájmu a vlastník nepodá ve lhůtě 30 dnů od skončení nájmu žalobu na vyklizení, prodlužuje se nájemní smlouva za stejných podmínek, za kterých byla původně sjednána, a to vždy o rok nebo v případě, že původní smlouva byla sjednána na dobu kratší, pak vždy o tuto sjednanou dobu).

### *Určovací žaloba*

Žalobou na určení vlastnického práva k nemovitostem podle § 80 písm. c) OSŘ lze použít tehdy, kdy **je potřeba, aby soud svým rozhodnutím jednoznačně určil vlastníka nemovitosti v případech, kdy je vlastnické právo zpochybněno**. Nejčastěji půjde zřejmě o situace, kdy je v katastru nemovitostí jako vlastník zapsána jiná osoba, než skutečný vlastník a tento se domáhá nápravy.

Zde je na místě upozornit, že v případě žalob na určení, zda tu právo nebo právní vztah je či není, musí ve smyslu § 80 písm. c) občanského soudního řádu žalobce prokázat, že tu existuje tzv. naléhavý právní zájem na takovém určení práva nebo právního vztahu, což může být v praxi problematické.

Dle judikatury např. takový naléhavý právní zájem chybí, pokud by se chtěl někdo domáhat u soudu určení hranic pozemků (srov. rozsudek KS Ústí nad Labem, č. j. 10 Co 592/2002). V případě sporu o průběh vlastnické hranice pozemku se může žalobce buďto domáhat vyklizení (viz ad a/ ) předmětné části pozemku žalovaným [jako otázku předběžnou by zde soud musel řešit vlastnictví k takto (geometrickým plánem) vymezené části pozemku], anebo určení, že (geometrickým plánem) vymezený pozemek, resp. jeho část je v jeho vlastnictví (vyhovujícím rozsudku by zde předcházelo vytyčení vlastnické hranice v terénu v souvislosti se zpracováním geometrického plánu). V úvahu rovněž v takovém případě přichází i žaloba zdržovací.

### *Žaloba zdržovací*

U soudu je rovněž možné se domáhat, aby se jiný zdržel zásahů do vlastnického práva (příp. učinil taková vhodná opatření), aby k takovým zásahům nedocházelo. Ačkoli se tento typ žalob nejčastěji používá k zabránění tzv. imisím (viz. § 127 odst. 1 občanského zákoníku, který upravuje tzv. sousedská práva), je zřejmé, že je možné se takovým typem žaloby účinně bránit i proti jiným

zásahům do vlastnického práva (například proti již zmíněnému nerespektování hranic pozemků sousedem).

Pro úplnost je vhodné upozornit, že takovouto žalobou je možné se domáhat pouze toho, aby se jiná osoba něčeho „zdržela“, příp. něčemu i aktivně zabránila (např. vbíhání svých hospodářských zvířat na cizí pozemek), avšak není možné této osobě určit, jaká konkrétní opatření by měla učinit (až na jisté výjimky - např. dle § 127 odst. 2 občanského zákoníku může soud za určitých okolností rozhodnout, že vlastník je povinen svůj pozemek oplotit, což může být relevantní při škodách způsobených např. domácími zvířaty na lesních porostech).

### **Žaloba na vypořádání podílového spoluvlastnictví**

Zde pouze připomínám, že kterýkoli podílový spoluvlastník movité či nemovité věci má právo se z takového spoluvlastnictví „vyvázat“, tj. požadovat jeho zrušení a vypořádání. Pokud nedojde mezi spoluvlastníky k dohodě, vypořádá spoluvlastnictví ve smyslu § 142 občanského zákoníku na návrh kteréhokoli z nich soud.

## **2. Postavení vlastníka a uživatele nemovitosti ve správním právu**

**Správní právo** je, zjednodušeně řečeno, ta část právního řádu, která upravuje vztahy mezi správními orgány na jedné straně a fyzickými nebo právními osobami na druhé straně. Správní právo je součástí práva veřejného, ve kterém jsou na rozdíl od práva soukromého účastníci právního vztahu k sobě navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

**Pokud jde o výčet práv a omezení vyplývající z předpisů správního práva**, předně je zcela otevřeně třeba zdůraznit, že tento text nemůže podrobně popsat všechny případy, kdy správní právo omezuje vlastníky nemovitostí. Na jedné straně není důležité zmiňovat každé marginální omezení, kde se objevuje vlastník nemovitosti jako povinná osoba, na druhé straně se v řadě specializovaných správních předpisů stanovují povinnosti vlastníků nemovitostí **jako fyzické a právní osobě**, předpis ani nemusí nutně použít pojem „vlastník“, přesto je pro naše účely významný. Hovoříme o těch, která jsou významné pro pozemkové spolky.

## **Práva a povinnosti vlastníků, stavební zákon a správní řád**

**Pro přehlednost popíšeme nejdůležitější procesní ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu<sup>17</sup>, který zásadním způsobem ovlivňuje postavení účastníků správních řízení, současně s nejdůležitějšími ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., který je ke správnímu řádu speciální<sup>18</sup> a který odchylně upravuje některá procesní práva a povinnosti<sup>19</sup>. Pokud se totiž pozemkové spolky budou nějakých řízení účastnit, budou to především řízení podle stavebního zákona.**

Nový správní řád je velmi rozsáhlý a některá jeho ustanovení jsou nepřilíživě srozumitelná a logická. Zákon nově zavádí některé podstatné instituty v rámci správního řízení a mění některé stávající procesní postupy, včetně opravných prostředků (odvolání, rozklad, přezkumné řízení a obnova řízení).

Pokud jde o nový zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon<sup>20</sup>, ten nabyl účinnosti 1. 1. 2007. Ministerstvo pro místní rozvoj od počátku prezentovalo snahu zjednodušit a zrychlit s přispěním nové

<sup>17</sup> Zákon s účinností od 1. 1. 2006 nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

<sup>18</sup> Tuto skutečnost úřady ne vždy berou plně na vědomí. Poměr speciality a obecnosti znamená, že tam, kde zákon speciální stanoví oproti zákonu obecnému jinak, užije se tento zákon. Řešení jakékoliv otázky, kterou komplexně neřeší stavební zákon, je proto třeba hledat ve správním řádu.

<sup>19</sup> Stavební zákon není jediným speciálním zákonem ke správnímu řádu, některá důležitá procesní ustanovení nalezneme v dalších zvláštních právních předpisech, typicky zákoně o zápisech vlastnických práv k nemovitostem.

<sup>20</sup> Zákon provádí vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyhláška č. 502/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na



právní úpravy povolování staveb, učinit tyto procesy více transparentní a v neposlední řadě podchytit celou řadu oblastí stavebního práva, která doposud nebyla regulována či alespoň definována vůbec, nebo nedostatečně.

Tento přístup má své nepopíratelné opodstatnění, přináší však vedlejší negativní efekty, resp. rizika. Jednak rychlejší povolování staveb neznamená vždy přínos pro všechny účastníky řízení. Snaha o komplexní právní úpravu s sebou přinesla celou řadu nejasných, obtížně aplikovatelných ustanovení, které postrádají v některých případech dostatečnou návaznost na související právní předpisy a občas i bazální logiku. V neposlední řadě rozšíření diskreční pravomoci úřadům v situaci, kdy se česká státní správa nezbavila nešvary byrokracie, formalismu a v neposlední řadě korupce, představuje větší riziko nepředvídatelných jak pro stavebníky, tak pro další dotčené osoby.

Je zhola nemožné popsat zevrubně novou první úpravu, budeme se tedy soustředit především na jeho nejdůležitější (nebo nejproblematičtější) ustanovení, z hlediska každodenního fungování pozemkových spolků.

## Územní plánování

Územní plánování je první oblastí, v níž se odráží působnost nového správního řádu ve vztahu ke stavebnímu zákonu. Nový stavební zákon ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb., a správním řádem dosti zásadně změnil pojetí územně plánovacích dokumentací a jejich změn. Před popisem procesu pořizování nástrojů územního plánování a možné ingerence vlastníků a veřejnosti je třeba zmínit, že **úkolem územního plánování je nově také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí**, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, tzv. "vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území" (§ 19 odst. 2)<sup>21</sup>.

Jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, tzv. „zákon o EIA“) a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast<sup>22</sup> (zákon č. 114/1992 Sb.), pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i zákona takovýto vliv nevyloučil.

Stavební zákon je tak nově dalším speciálním zákonem k zákonu č. 100/2001 Sb., vedle zákona č. 114/1992 Sb., který je sám k zákonu o EIA též speciálním zákonem. Podle § 45h odst. 2 „stočtrnáctky“ se totiž při hodnocení důsledků koncepcí postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i nestanoví jiný postup. Zákon o EIA s tímto řešením počítá v § 23, podle něž „hodnocení důsledků plánů a záměrů na území evropsky významných lokalit a oblastí ochrany ptactva podle zvláštního právního předpisu není tímto zákonem dotčeno“.

**Zákon o EIA tak obsahuje nově zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí (§ 10i zákona).** Při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5 ust. § 10i. Klíčové je ust. § 10i odst. 5, podle něhož schvalující orgán je povinen ve svém usnesení o schválení politiky územního rozvoje a územně

---

výstavbu (tzv. „otépečka“ tedy nepozbyla účinnosti, pouze byla novelizována“) a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

<sup>21</sup> Idea udržitelného rozvoje se promítá alespoň proklamativně též do § 18 odst. 1, podle něhož je „*cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“ Úkolem plánování je podle § 19 prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například životní prostředí.

<sup>22</sup> Transpozice požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, ze dne 27. června 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. „směrnice o EIA“), směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tzv. „směrnice o stanovištích“ nebo též „habitat directive“), a směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků, (tzv. „směrnice o ptácích“ nebo též „bird directive“).

plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Z hlediska dalších změn se předně se pozměnila terminologie a třídění nástrojů územního plánování (hlava III. zákona). **Nástroje územního plánování** se dělí na tři kategorie:

### 1. Územně plánovací podklady (§ 25 a násl. zákona), které tvoří

- a) **územně analytické podklady** - jde o úplně nový druh podkladů pro územně plánovací činnost, jenž z části nahradí dosavadní dobrovolně pořizované územně technické podklady. Zpracovávají se povinně pro správní obvod obce s rozšířenou působností a pro území kraje. Pořizovatelem je obecní úřad obce s rozšířenou působností a krajský úřad, každé 2 roky se mají aktualizovat.,
- b) **územní studie**, které jsou v podstatě totéž co urbanistické studie, resp. územní generel a prognóza podle zákona 50/1976 Sb. Územní studie ověřují možnosti a podmínky změn v území, slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území tam, kde chybí územní plán. Územní studie se pouze *pořizuje*, jde o expertní materiál, který nemusí a de iure vlastně ani nemůže schvalovat zastupitelstvo, přestože v praxi tento dokument zastupitelstva formálně schvalují.

### 2. Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. zákona)

Politika územního rozvoje je novým, doposud neexistujícím, závazným nástrojem územního plánování na celostátní úrovni. Závaznost politiky je bezprostřední pro pořizování zásad územního rozvoje, které už jsou podle § 36 územně plánovací dokumentací, které nejsou ničím jiným, než dosavadními územními plány VÚC a budou dle zákona povinně pořizeny rok po schválení politiky územního rozvoje, tj. do konce roku 2009<sup>23</sup>, pakliže mezitím nedojde ke změně právní úpravy. Mimoto, podle § 43, resp. § 48, 51 a 53 stavebního zákona, musí s politikou korespondovat přímo územní plány obcí, což ověřuje ve fázi zdání a návrhu krajský úřad pod sankcí nemožnosti schválení příslušné fáze dokumentace. Jinak řečeno, vláda si sice na obecné úrovni, avšak pro územně samosprávné celky zcela zásadně stanoví v dobrém i zlém priority pro územní plánování. O jak závažnou změnu oproti předchozí právní úpravě jde, není třeba zdůrazňovat.

Politika územního rozvoje je podstatná proto, že podle § 32 stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, resp. vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, tj. mimo jiné např. dálnice, rychlostní silnice apod. Schvaluje ji vláda a musí projít posouzením vlivů na životní prostředí. Zákon stanoví prekluzivní lhůtu pro připomínkování veřejností (90 dnů) a v návaznosti na ochranu soustavy Natura 2000 stanoví v § 34 stavební zákon podmínky tzv. směrnice o stanovištích, které nalezneme už v zákoně č. 114/1992 Sb., totiž pokud MŽP ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí určí, že politika územního rozvoje má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj<sup>24</sup>, lze politiku územního rozvoje schválit jen z

---

<sup>23</sup> Viz též Nový stavební zákon v teorii a praxi, J. Doležal, J. Mareček, V. Sedláčková, T. Sklenář, M. Tunka, Z. Vobrátilová, LINDE PRAHA a.s., podle stavu k 01. 10. 2006.

<sup>24</sup> Zde se mimochodem setkáváme opět s neobratnou formulací, obsažené již v § 45i odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb., v němž je řečeno, že: „prokáže-li hodnocení negativní vliv na území Natura 2000 a neexistuje variantní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze navrženou koncepci nebo záměr schválit, případně řešení v rámci územně plánovací dokumentace přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za současného uložení kompenzačních opatření (...).“ Spojka „a“ by mohla nasvědčovat tomu, že podmínka naléhavých důvodů apod. se nevztahuje na situaci, kdy existuje jakákoliv (!) varianta s menším negativním vlivem na území Natura 2000. Pokud bychom dovedli výklad ad absurdum, postačilo by, pokud by oznamovatel nebo předkladatel předložil nejprve návrh ve variantě, která by jeho schválení vylučovala, a potom předložil jakoukoliv variantu s menším vlivem, a řešení by muselo být schváleno.

Tak tomu ale bezesporu není. Ustanovení § 45i odst. 9 totiž chybně transponovalo čl. 6 odst. 4 Směrnice 92/43 o stanovištích. Zde se praví, „Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto

naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, dohodnutá s MŽP. Jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, lze politiku územního rozvoje schválit jen z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen na základě stanoviska Komise.

### 3. Územně plánovací dokumentace, které tvoří

- a) Zásady územního rozvoje
- b) Územní plán
- c) Regulační plán

## Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje (§ 36 a násl. zákona) jsou bývalé územní plány velkých územních celků. ÚP VÚC samy pozbyly platnosti k 1. 1. 2007 s výjimkou **závazné části** vymezující rozvojové plochy nadmístního významu, dopravní koridory, ÚSESy, limity využití, veřejně prospěšné stavby.

Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad a schvaluje zastupitelstvo kraje. Jeho význam pro územní plánování obcí, kdy územní plán musí být podle § 43 zákona v souladu se zásadami územního rozvoje kraje, což kraj v průběhu schvalování verifikuje, je jasný. Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Zásady se vydávají se formou opatření obecné povahy podle § 172 a násl. správního řádu, přičemž stavební zákon úpravu správního řádu modifikuje<sup>25</sup>.

## Územní plán

Územní plán (§ 43 násl. zákona, resp. příslušná ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti) je z hlediska ochrany vlastnických práv i ochrany životního prostředí naprosto klíčový koncepční dokument v územním plánování. Je totiž podle § 43 odst. 5 stavebního zákona závazný pro vydání regulačního plánu a pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí především z hlediska vymezení zastavěného území a zastavitelných plochy, resp. ploch pro přestavbu. Pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy jsou tzv. nezastavěným územím.

Zastavěným územím se rozumí území buď vymezené územním plánem, nebo (není-li jej) území stanovené úřadem územního plánování, jinak intravilán obce ve stavu k 1. září 1966. Jen v zastavěném území je možné umísťovat stavby na ohlášku, v zjednodušeném územním řízení či formou územního souhlasu. Zákaz umísťovat stavby mimo zastavěné území koriguje § 18 odst. 5 stavebního zákona, který stanoví určité výjimky: v souladu s charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pro zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, těžbu, ochranu přírody a krajiny, veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof, technická opatření a stavby pro účely rekreace a cestovního ruchu (např. cyklostezky, ekologická a informační centra). Tato poměrně široká definice, zahrnující těžbu nerostných surovin, potenciálně těž přehrady, silnice a dálnice samozřejmě nemusí být z hlediska ochrany životního prostředí zcela

---

uskutečnen a není-li k dispozici *žádné alternativní řešení*, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000". Zákon tedy chybně rozšiřuje pojem „alternativní řešení“ na pojem „řešení s menším vlivem“ a musí být vykládán konformně s originálním zněním směrnice.

<sup>25</sup> Námitky mohou podat pouze obce a zástupce veřejnosti, zmocněn minim 500 občany, nebo 1/10 občanů kterékoli obce na území kraje, atp..

bezproblémová. Na druhou stranu je z tohoto hlediska – zejm. ochrany krajinného rázu - podstatné, že územní plán může stanovit tzv. prvky plošné a prostorové regulace, kdy dle odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky MMR č. 500/2006 Sb. textová část územního plánu obsahuje stanovení podmínek pro využití ploch, s rozdílným způsobem využití s určením převažujícího účelu využití a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (**např. výškové regulace zástavby, intenzity využití pozemků v plochách**)<sup>26</sup>.

Rozpor s územním plánem představuje obecně nepřekročitelnou překážku pro legální umístění stavby a soulad projektu s územním plánem zkoumá stavební úřad ve všech povolenacích řízeních podle stavebního zákona.

Možnost vlastníků dotčených pozemků, resp. veřejnosti uplatnit svoje připomínky a námítky upravuje § 46 až 54 stavebního zákona a dále § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Z ust. § 1 zákona vyplývá, že se nový správní řád vztahuje na všechny formy výkonu veřejné správy směřující „navenek“, tj. na veškerou „externí, svou povahou vrchnostenskou, aplikační činnost veřejné správy“ a na všechny subjekty, jimž právní předpisy svěřují pravomoc k výkonu veřejné správy. Správní řád se již nevztahuje pouze na „správní řízení v užším (formálním) smyslu“ ale i na další formy výkonu veřejné správy. To se projevuje u vydávání a změn územních plánů, protože stejně jako zásady územního rozvoje, i územní a regulační plán se **vydává formou opatření obecné povahy. To má naprosto zásadní význam pro soudní přezkum územních plánů. Proti opatření obecné povahy sice nelze podat opravný prostředek (§ 173 odst. 2 správního řádu), lze jej však napadnout žalobou ke správnímu soudu podle § 101 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.** K tomuto přezkumu již existuje zajímavá judikatura, z níž lze zmínit především názor NSS vyslovený v rozsudku Nejvyššího právního soudu sp. Zn. 1 Ao 1/2006 – 74, podle něhož správnímu soudu sice nepřísluší posuzovat, jaký typ budoucího využití území je věcně správný. „Přísluší mu však přezkoumat, zda byly dodrženy základní požadavky zákona, vztahující se na proces schvalování a obsah územního plánu“. Soud v rozsudku mj. konstatoval, že tzv. Aarhuská úmluva<sup>27</sup> je přímo použitelnou mezinárodní smlouvou, která má podle čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy přednost před českým právem. Z toho vyplývá, že tzv. „dotčená veřejnost“ (jednotlivci a právnické osoby, zejména neziskové organizace, zabývající se ochranou životního prostředí) se mohou u českých úřadů a soudů přímo dovolávat práv, která jim Aarhuská úmluva zaručuje, mimo jiné práva na přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. NSS v této souvislosti dále řekl, že „fáze pořizování územních plánů je (na rozdíl například od územního řízení) tou fází rozhodování, kdy účast veřejnosti může být ještě účinná a kdy existuje možnost alternativ.“ Na druhou stranu, v květnu 2007 Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl přezkoumávání územních plánů schválených podle stavebního zákona ve znění platném do 31. 12. 2006, tedy starého stavebního zákona, jako opatření obecné povahy. Soudní přezkum je tedy podle NSS přípustný pouze u územních plánů, k jejichž vydání či změně došlo za účinnosti nového správního řádu.

Mimoto lze opatření obecné povahy podle § 174 odst. 2 posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení však lze vydat pouze do 3 let od účinnosti opatření, mimoto územní plán nemůže být podle § 54 odst. 6 stavebního zákona v přezkumném řízení změněn, může být pouze zrušen.

#### **Pořizování územního plánu má tři fáze: zadání, koncept a návrh.**

1. Pořizovatel má povinnost zveřejnit návrhu **zadání územního plánu** a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V uvedené lhůtě může každý uplatnit své připomínky (ne však námítky, ty lze uplatnit až ve fázi konceptu a návrhu územního plánu). V téže lhůtě mohou dotčené orgány státní správy a krajský úřad

<sup>26</sup> Viz též materiály Ústavu územního rozvoje (ÚÚR), organizační složka státu, který byl Ministerstvem pro místní rozvoj pověřen v říjnu 2006 vedením konzultačního střediska k novému stavebnímu zákonu (<http://www.uur.cz>).

<sup>27</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná pod č. 124/2004 Sb.m.s.

uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah územního plánu, vyplývající ze zvláštních právních předpisů, např. zákona o ochraně přírody a krajiny, o památkové péči a podobně.

2. Tzv. **veřejné projednání** se koná až o **konceptu**, druhé fázi pořizování územního plánu. Oznamuje se nejméně 15 dnů předem, pořizovatel musí zajistit, aby byl koncept vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje a do 15 od veřejného projednání je možné uplatnit **připomínky** (kdokoliv z veřejnosti a obce), **námítky** (vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti) a **stanoviska** (dotčené orgány). Zájmy občanů by měl zastupovat při jednáních o zadání územního plánu též tzv. **určený zastupitel**, který spolupracuje s pořizovatelem již při přípravě návrhu zadání (§ 47 odst. 1 SZ).

Postavení **zástupce veřejnosti** upravuje § 23 stavebního zákona. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit minim. 1/10 občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo minim. 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou. Ustanovení § 49 odst. 2 sice předpokládá, že k námítkám a připomínkám se přistupuje při koncipování návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu stejně (tj. „vyhodnotí je“), zásadní rozdíl mezi námítkou a připomínkou však stanoví § 53 odst. 1 stavebního zákona, který v návaznosti na úpravu ve správním řádu řeší tzv. „rozhodnutí o námítkách“. Podle § 53 odst. 1 zákona, pořizovatel ve spolupráci se zastupitelem – zpravodajem, vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí **o námítkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu**. Jak už řečeno, jednotlivá dílčí rozhodnutí o námítkách jsou přitom přezkoumatelná samostatně<sup>28</sup> s tím, že podle § 54 odst. 4 zákona, „*dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námítkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námítkách*“.

Správní orgán je tedy sice povinen se zabývat též připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy, o námítkách je však má rozhodnout a toto rozhodnutí lze napadnout v přezkumném řízení, resp. žalobou pole SŘS. Občanům kromě toho může stát za to pracně obstarávat podpisy také, pokud chtějí zvýšit „politickou“ sílu svého vyjádření (jako je tomu např. u petic, které mají spíše váhu voličských hlasů než váhu právní).

3. Na základě výsledku projednání konceptu územního plánu zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro zpracování **návrhu územního plánu**.

Konečnou podobu zadání ovlivňuje tedy primárně **zastupitelstvo** obce, které má odpovědnost i za zohlednění oprávněných požadavků, podnětů a připomínek uplatněných při projednání ve stanovené lhůtě. Jen na okraj je možné poznamenat, že v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 ze dne 13. března 2007 **Ústavní soud judikoval možnost konání referenda o návrhu územního plánu územního plánu ve stádiu návrhu** (z čehož ovšem nelze automaticky vyvozovat, že by o otázkách spadajících do jiných fází územního plánu nešlo vyhlásit místní referendum). Je tedy možné uspořádat místní referendum podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, které zastupitelstvo zaváže, jak mají o návrhu územního plánu rozhodnout.

Projednání návrhu se samo rozpadá do tří fází: na tzv. společné jednání, posouzení krajským úřadem a veřejné projednání.

---

<sup>28</sup> In Nový stavební zákon v teorii a praxi, J. Doležal, J. Mareček, V. Sedláčková, T. Sklenář, M. Tunka, Z. Vobrátilová, LINDE PRAHA a.s., podle stavu k 01. 10. 2006.

Pořizovatel oznámí místo a dobu konání **společného jednání** o návrhu územního plánu nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, a sousedním obcím. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit své připomínky. Po tuto dobu pořizovatel umožní uvedeným orgánům nahlížet do návrhu územního plánu. Doloží-li dotčený orgán nejpozději při společném jednání závažné důvody, lhůta pro uplatnění stanoviska se prodlužuje nejdéle o 30 dnů. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží.

Návrh dále podle § 51 posoudí krajský úřad. Konečně, podle § 52 stavebního zákona, o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Stavební zákon v poznámce pod čarou dokazuje na § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., avšak sám v postatě komplexně upravuje proces projednání: povinnost pořizovatele zajistit po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky vystavení návrhu územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje, přizvat minim. 30 dnů předem k veřejnému projednání jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, DOSS a sousední obce. Námitky proti návrhu územního plánu mohou opět podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Zde je na místě ocitovat názor NSS vyslovený v rozsudku Nejvyššího právního soudu sp. Zn. 1 Ao 1/2006 – 74, ve věci přistávací dráhy Ruzyně, podle něhož za „vlastníky dotčených pozemků“, o jejichž námitkách musí být podle § 54 rozhodnuto při vydání územního plánu, je považovat nejen ty, jejichž pozemky mají být přímo zastavěny, ale i ty, jejichž pozemky by v důsledku navrhované změny byly „nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným zdrojem znečištění“. Námitky musí být odůvodněny, doplněny údaji podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a musí zde být vymezeno území dotčené námitkou (v podstatě stačí odkázat na území řešené v návrhu). K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek však musí být na tuto skutečnost upozorněny.

Rovněž se nepřihlíží ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, samozřejmě, pokud územní plán konkretizuje zásady územního rozvoje (ÚP VÚC), je na místě vypořádat i konkrétnější, byť z hlediska tématu stejné námitky a připomínky k územnímu plánu.

Konečně, pokud jde o vydání územního plánu (§ 54 zákona) zde došlo k dosti podstatné změně, pokud jde o vyloučení „tvorby“ (resp. lidové tvořivosti při úpravách) územního plánu na žádání zastupitelstva – zastupitelstvo územní plán může pouze schválit podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., nebo vrátit k novému projednání, nikoliv však změnit<sup>29</sup>.

## Regulační plán

Regulační plán vydává zastupitelstvo obce, resp. kraje, opět formou opatření obecné povahy podle správního řádu, s možností soudního přezkumu, resp. podle § 174 odst. 2 s možností přezkumu v řízení podle § 94 *et. seq* správního řádu. Zákon rozlišuje do jisté míry proces pořízení regulačního plánu na žádost a z podnětu a upravuje posouzení vlivů regulačního plánu na životní prostředí.

Asi největší novinkou je skutečnost, že podle § 61 odst. 2 stavebního zákona plní regulační plán slovy důvodové zprávy k návrhu nového stavebního zákona roli „skupinového územního rozhodnutí“, nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Na stavby v něm uvedené není třeba vést zvláštní územní rozhodnutí, považují se za umístěné už regulačním plánem. **Regulační plán nicméně nenahrazuje územní rozhodnutí v nezastavěném území a především nahrazuje územní rozhodnutí podle předem stanoveného výčtu územních rozhodnutí v zadání.** Jinak řečeno zastupitelstvo v zadání regulačního plánu určí jeden nebo více, případně všechny druhy územních rozhodnutí v souladu s § 77 odst. 1 stavebního zákona (územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území, změně stavby a vlivu stavby na využití území, o

<sup>29</sup> In Nový stavební zákon v teorii a praxi, J. Doležal, J. Mareček, V. Sedláčková, T. Sklenář, M. Tunka, Z. Vobrátílová, LINDE PRAHA a.s., podle stavu k 01. 10. 2006.

dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu), která regulační plán v zastavěném a v zastavitelném území nahradí. Tento výčet je rovněž uveden v podnětu k pořízení regulačního plánu (příloha č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.) nebo žádosti o pořízení regulačního plánu (příloha č. 9 k vyhlášce). Tento způsob umísťování staveb není možné použít u regulačních plánů pořízených do konce roku 2006<sup>30</sup>. Z hlediska účasti veřejnosti v řízeních, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., má tato možnost jeden důležitý aspekt: občanská sdružení se nemohou účastnit nově stavebního řízení a územní řízení na stavby umísťované regulačním plánem neproběhne, tzn., že jediná možnost, jak uplatnit své námítky je účastnit se procesu vydávání regulačního plánu.

Konečně je na místě zmínit přechodná ustanovení, týkající se platnosti územně plánovací dokumentace. ÚPD pořízená před 1. 7. 1992 pozbývá platnosti do 3 let od účinnosti zákona, územní plán sídelního útvaru nebo zóny schválený po 1. 7. 1992 pozbývá platnosti do 5 let a územní plán obce nebo regulační plán pořízený po 1. 7. 1998 pozbývá platnosti do 5 let.

## Umísťování staveb

Podle zákona č. 50/1976 Sb., nebylo možné umísťovat stavby jinak než územním rozhodnutím nebo ohlášením. Nový stavební zákon upravuje více způsobů umísťování staveb: 1. územní rozhodnutí (§ 92 zákona), 2. zjednodušené územní rozhodnutí (§ 95 zákona), 3. územní souhlas (§ 96 zákona), 3. regulační plán (§ 61 zákona), 4. veřejnoprávní smlouva (§ 78 zákona), 5. ohlášením bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu (§ 104 zákona).

Nový stavební zákon mimoto rozšiřuje okruhy spojených a sloučených řízení, vedle již existujícího spojení územního řízení se stavebním podle § 78 odst. 1 zákona lze např. na žádost v územním rozhodnutí lze stanovit, že není třeba ohlášení nebo stavební povolení (§ 78 odst. 2), územní souhlas lze spojit s ohlášením stavby (§ 79 odst. 2), změnu stavby se změnou v užívání stavby (§ 81 odst. 4 zákona) apod.

V obecné rovině se u umísťování staveb promítá ochrana životního prostředí, resp. přírody a krajiny jednak do požadavku § 76 odst. 1, podle něhož je při umísťování staveb v území třeba chránit důležité zájmy v území, jednak kritéria pro posouzení záměru dle § 90 písm. e) zákona, tedy soulad záměru s požadavky zvláštních právních předpisů (např. zákona č. 114/1992 Sb.) a se stanovisky dotčených orgánů. Z hlediska kompetenčního se řízení s výrazným vlivem na životní prostředí může týkat institut tzv. atrakce, tedy situace, kdy **správní orgán nebude ve věci rozhodovat v případě, že nadřízený orgán využije možnosti rozhodnout místo něho**. Podle správního řádu k ní může dojít, týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí nebo jde-li o řízení s velkým počtem účastníků (tj. podle § 144 odst. 1 správního řádu s více než 30 účastníky). Podle stavebního zákona si nadřízený stavební úřad může vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně u technicky zvláště obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí. Ministerstvo si může vyhradit pravomoc k vydání územního rozhodnutí u staveb s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí.

## Územní řízení a územní rozhodnutí

Územním rozhodnutím je rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území, změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, o dělení nebo scelování pozemků a ochranném pásmu (§ 77).

Pokud jde o nejfrekventovanější územní rozhodnutí o umístění stavby, jaké jsou novinky u tohoto původního institutu stavebního zákona? Z hlediska ochrany životního prostředí je klíčové, že tzv. základní model územního řízení upravuje nově možnost, aby hodnocení vlivu na životní prostředí prováděno souběžně s územním řízením (§ 86 a 91 stavebního zákona). Stavební úřad může v územním rozhodnutí u jednoduchých staveb, terénních úprav a zařízení uvedených v § 104 odst. 2

<sup>30</sup> Viz též materiály Ústavu územního rozvoje, (<http://www.uur.cz>).

písm. d) až m), jestliže to nevyklučuje povaha věci, *ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů nebo ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků řízení*, stanovit na žádost, že k jejich provedení nebude vyžadovat ohlášení anebo stavební povolení. Tuto možnost doposud stavební úřad neměl a implicitní požadavek na ochranu veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů je třeba z hlediska ochrany životního prostředí vykládat v návaznosti na § 4 odst. 2 zákona, který za veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů označuje prakticky všechny zájmy, k chráněné resortními právními předpisy, včetně zákona č. 114/1992 Sb. Na druhou stranu územní rozhodnutí nevyžadují stavby podle § 79 odst. 3, např. informační a reklamní zařízení o celkové ploše menší než 0,6 m2 umístovaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací, povrchová zařízení pro rozvod nebo odvod vody na zemědělské půdě nebo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nejde-li o vodní díla, sjezdy z pozemních komunikací na sousední nemovitosti, atp.

Z hlediska procesního podle přijaté právní úpravy není v základním modelu územního řízení možné jako dosud (§ 36 odst. 2 zákona č.50/1976 Sb.) upustit od ústního jednání a stanovit lhůtu pro podání námitek a stanovisek, především se ale významně mění procesní postavení účastníků.

**Územní rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu vydaném na podkladě správního řízení.** Správní řád sám vymezuje v § 27 postavení účastníků řízení, přičemž na rozdíl od dřívější úpravy (§ 14 zákona č. 71/1967 Sb.) vychází nový správní řád z koncepce **dvou základních skupin** či „kategorií“ účastníků s **rozdílným rozsahem procesních práv**. Jedná se o tzv.:

- „**účastníky podle § 27 odst. 1**“ (jimiž jsou, zjednodušeně řečeno, žadatel v řízení o žádosti a ten, komu má rozhodnutí založit, změnit, zrušit nebo určit právo nebo povinnost, v řízení zahajovaném z moci úřední) a
- „**ostatní**“ účastníky, tedy „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“ (§ 27 odst. 2). Patří sem dále „osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon“ (§ 27 odst. 3), tedy např. občanská sdružení, jejichž hlavní náplní činnosti je ochrana přírody a krajiny (§ 70 zákona č. 114/1992 Sb.).

**Stavební zákon však obdobně jako u předchozí právní úpravy vymezuje účastníky řízení v § 85 samostatně a uplatní se zde specialita ke správnímu řádu.** Účastníky územního řízení jsou

- podle § 85 odst. 1 a) a b) stavebního zákona **žadatel a obec**, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,
- podle § 85 odst. 2 písm. a) – d) stavebního zákona dále **vlastník pozemku** nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, **nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku** nebo stavbě, nejde-li o společenství vlastníků bytových jednotek, dále **osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno**, osoby, o kterých tak stanoví **zvláštní právní předpis** (tedy např. občanská sdružení za podmínek dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., zákona § 23 zák. č. 100/2001 Sb., o EIA a § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona) a **společenství vlastníků** jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb. o vlastnictví bytů.

Účastníky řízení nejsou podle § 85 odst. 3 nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků. Starý stavební zákon uváděl jako účastníky územního řízení ty, kteří jsou dotčeni na svém vlastnickém nebo *jiném* právu (a zde bylo legitimní tvrdit, že též na právu nájemním), okruh účastníků se tak alespoň *de iure* zužuje, mimoto je otázka, proč může být účastníkem řízení držitel pozemku (neboť držba je podle § 129 zákona č. 40/1964 Sb., jedním z věcných práv), ale nájemce nikoliv. Pro pozemkové spolky jako oprávněné z věcných břemen je důležité vědět, že jsou-li oprávněnými z věcného břemene, jsou minimálně účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. b), protože věcná břemena jsou věcnými právy.



Pojem „sousední stavba nebo sousední pozemek“ je třeba vykládat ústavně konformně tak, že těmito účastníky podle nálezu Ústavního soudu ÚS 96/2000 Sb.<sup>31</sup>, **nejsou pouze mezující sousedé ale vlastníci všech sousedních pozemků, jejichž právo může rozhodnutím přímo dotčeno.** Individualizace okruhu jeho účastníků patří mezi významné povinnosti stavebního úřadu v rámci řízení a kdysi populární odprodej proužku pozemku spřátelenému nabyvateli za účelem odblokování mezujícího souseda by tedy neměl být nástrojem, jak práva účastníků obcházet, byť se se snahou omezit účastnická práva pouze na vlastníky přímo sousedících pozemků i nadále setkáváme. Podle správní judikatury (Nejvyšší správní soud ze dne 28.4.2004, č.j. 6 A 31/2001-91 aty Sb. NSS 683/2005), „*Správní orgán nemůže autoritativně předem určit, komu náleží nebo komu vznikne právo, právem chráněný zájem či povinnost, o které bude v řízení jednat a rozhodovat - to je věcí zkoumání v průběhu řízení a vydání rozhodnutí. Má-li mít výsledek řízení platné právní účinky pro třetí osoby, je třeba takovou osobu k řízení přibrat*“<sup>32</sup>. Otázka zda a jak bude odvolatel v řízení dotčen, má vyplynout zřízení samotného, nelze jej zbavit práv účastníka řízení „předem“, volnou úvahou v rozporu s kogentní právní úvahou.

Z hlediska ochrany práv ve správním soudnictví je podstatná aktivní legitimace opominutého účastníka podat odvolání a žalobu ve správním soudnictví (k posledně uvedenému např. Krajský soud v Hradci Králové, č.j. 30/Ca 3/99-19 č. 47/1999).

Na druhou stranu občanská sdružení nejsou v důsledku nové právní úpravy od 1. 1. 2007 účastníky stavebního řízení, ale pouze řízení územního (jako osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, podle § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona). Stavební zákon totiž již v § 109 neuvádí účastníky podle zvláštních předpisů, jako tomu bylo u § 59 odst. 1 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona. Existují ovšem názory, že občanská sdružení nepotřebují výslovné zmocnění v § 109 stavebního zákona, protože zákon č. 114/1992 je ke stavebnímu zákonu speciální. Podobně jako chybí výslovné zmocnění např. v horním zákoně a sdružení podle tohoto zákona účastníky jsou, mohou je postrádat i podle stavebního zákona. Na tyto otázky ovšem zřejmě poskytne odpověď až případná soudní praxe.

Účastníci řízení podle § 85 odst. 1 mají v řízení do určité míry privilegované postavení. Předně je-li v území vydán územní nebo regulační plán, což bude platit pro většinu území, doručuje se podle § 87 oznámení o zahájení územního řízení účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě, **účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 veřejnou vyhláškou.** Obdobně, podle § 92 stavebního zákona, je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě. **Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou, což má sice pozitivní vliv na běh lhůt pro odvolání**<sup>33</sup>, **ovšem za předpokladu, že se vlastníci o rozhodnutí vůbec dozvědí.** Pro vlastníky či sousedních pozemků je takový postup nepříliš pohodlný, protože málokdo sleduje internetové stránky obce, o záplavě papírů v „krabici“ vyvěšené na úřadě ani nemluvě. Lze si dost dobře přestavit, že se takové oznámení mine účinkem, protože je účastník řízení vůbec nezaregistruje.

Mimoto je tato právní úprava nevýhodná i pro stavebníky, tedy účastníky podle § 85 odst. 1, protože ze stavebního zákona vyplývá, že veřejnou vyhláškou doručuje obligatorně (srovnej „doručuje se“ namísto fakultativního „může doručit“), stavební úřady tak trvají na doručování veřejnou vyhláškou i

<sup>31</sup> Sousedním nelze za účinnosti nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 96/2000 Sb. dne 21.4.2000 rozumět jen takový pozemek, který má společnou hranici s pozemkem, na němž se má stavět (tzv. „mezující soused“). Podle názoru soudu nelze zákonem předem vylučovat možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných pozemků, než mezujících s pozemkem, který je předmětem řízení. Stavební úřad proto musí správním uvážením posoudit, který z vlastníků sousedících pozemků a staveb na nich mohou být stavebním povolením přímo dotčeni na svých právech.

<sup>32</sup> Cit in Kadečka a kol., Správní řád, Praha: ASPI, a.s., 2006.

<sup>33</sup> Podle § 25 správního řádu se totiž písemnost považuje za doručenu až patnáctým dnem po vyvěšení, tzn., že účastník řízení, který s jejím obsahem seznámil např. první den po vyvěšení má de facto ne 15, ale 30 dnů na odvolání.

ta, kde je třeba jediný účastník podle § 85 odst. 2 a stavebníka tak čeká zdržení o min. 30 dnů na doručení oznámení o zahájení řízení a rozhodnutí<sup>34</sup>.

Ještě problematičtější postavení mají občanská sdružení. Podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je sdružení oprávněno stát se účastníkem, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tam kde je doručováno podle § 87 stavebního zákona veřejnou vyhláškou se dle § 25 odst. 3 správního řádu písemnost považuje za doručenu patnáctým dnem ode dne vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. U občanských sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. je však doručeno hned dnem prvním a už tímto dnem počíná plynout osmidenní lhůta pro oznámení účasti.

Náležitosti žádosti o územní rozhodnutí (která se nově podává na předepsaném formuláři) stanoví vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Územní řízení je podle § 44 správního řádu zahájeno dnem, kdy návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Stavební úřady toto zahájení podle § 87 odst. 1 zákona oznamují vyhláškou nebo doporučeným oznámením, v němž nařídí (vždy) veřejné ústní jednání, a (je-li to účelné), spojí jej s ohledáním na místě<sup>35</sup>. Nařízení ústního jednání musí být oznámeno min. 15 dnů předem, přičemž stavební úřad musí účastníky řízení upozornit na skutečnost, že **námítky lze nejpozději podat při ústním jednání (tedy kdykoliv během lhůty k jeho přípravě a nejpozději do protokolu v rámci ústního jednání, resp. písemně jako přílohu vyjádření účastníka.**

**Nelze souhlasit s názorem**<sup>36</sup>, že koncentrační zásada, vyjádřená v § 89 odst. 1 stavebního zákona, jde tak daleko, že pouze v uvedené lhůtě lze nahlédnout do spisu (§ 38 správního řádu), a že po ní se nelze vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu). O omezení nahlížení do spisu § 89 stavebního zákona nic nestanoví, pokud jde o námítky, jestliže bylo po ústním jednání jakkoliv doplněno dokazování (což se běžně stává), má správní orgán naopak před vydáním rozhodnutí ve věci dát účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což nelze zajistit jinak, než je informovat o doplnění dokazování a samozřejmě přijmout případné námítky účastníků.

Vedle námitek počítá nový stavební zákon v § 89 odst. 1 a dále v § 92 s tím, že **veřejnost, tedy jakékoliv osoby nezúčastněné na řízení, může podávat ve lhůtě pro podání námitek svoje připomínky**, přičemž v územním rozhodnutí se musí stavební úřad s těmito připomínkami vypořádat.

Poněkud problematické je ustanovení § 89 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož účastník řízení ve svých námítkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek. **K námítkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží.** Skutečností, která zakládá postavení účastníka je jeden z důvodů uvedených v § 85, resp. § 109, jde-li o sloučené a stavební řízení. Účastník řízení by tak v písemné námítce měl striktně vzato uvést např.: *Námítka účastníka sloučeného územního a stavebního řízení, vedeného pod č.j. ..., pana/paní ...., bytem ..., nar. ..., jako osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno (§ 85 odst. 2*

<sup>34</sup> Mimoto je třeba poznamenat, že územní řízení není jediným případem, kdy se v řízeních podle stavebního zákona doručuje veřejnou vyhláškou. Podle správního řádu, který je v tomto případě ke stavebnímu zákonu speciálně se doručuje veřejnou vyhláškou např. u řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), tedy pokud je v řízení více než 30 účastníků řízení, bez ohledu na existenci územního plánu.

<sup>35</sup> Nehledě na to, informace o stavebníkově záměru musí být bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání, vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to do doby veřejného ústního jednání. Podle § 87 odst. 2 věta poslední, pokud žadatel uvedenou povinnost nesplní, stavební úřad nařídí opakované veřejné ústní jednání.

<sup>36</sup> Vyjádřeným částečně např. v materiálech Ústavu územního rozvoje, (<http://www.uur.cz>), ale v též v praxi aplikovaným stavebními úřady.

písm. b) stavebního zákona), resp. vlastníka sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno (§ 109 odst. 1 písm. b) stavebního zákona), k řízení o umístění stavby rodinného domu na parcele č. ..., kat. území ..., k návrhu ..., vedeného stavebním úřadem při MěÚ XY pod č.j...., ve smyslu § 89 odst. 3, resp. § 114 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. K předmětnému řízení podává účastník řízení následující námítky: (následuje popis odůvodnění námitek).

Proč musí účastník svoje účastenství odůvodňovat (což může být pro laika velký problém) a proč nelze přihlížet k námítce, v níž absentuje popis skutečnosti, které zakládají postavení konkrétní fyzické či právnické osoby jako účastníka řízení, není zřejmé a stavební úřady by měly úmysl zákonodárce vykládat s přihlédnutím k zásadě *in dubio pro reo mitius*, v pochybnosti ve prospěch účastníka řízení, k zásadě součinnosti (§ 4 odst. 1 a 2).

Stejně tak se nepřihlíží k námítkám a závazným stanoviskům, o kterých bylo rozhodnuto v regulačním nebo územním plánu (např. u stanovisek podle zák. č. 114/1992 Sb. jde o stanovisko dle § 12 odst. 4 – krajinný ráz či § 44 odst. 2 – závazné stanovisko ve čtvrté zóně CHKO).

**Podle § 89 odst. 4 stavebního zákona se nově zužuje potenciální rozsah námitek.** Obec uplatňuje v územním řízení námítky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce (zákon 128/2000 Sb., o obcích). Osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a), b), tedy vlastníci nebo držitelé jiných věcných práv a d), tedy společenství vlastníků, může uplatňovat námítky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno. Tím se rozumí jejich právo vlastnické či věcné, např. věcné břemeno, přísně vzato však ne již další hodnoty, např. ochrana přírody a krajiny. To je samozřejmě naprostý nesmysl, mimoto kvůli legislativní chybě by tak pozemkové spolky měly méně práv, než občanská sdružení, účastníci se z pozice účastníka řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., protože podle § 89 odst. 4 věta poslední, osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. c), může v územním řízení uplatňovat námítky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá – a ten je dotčen vždy, protože jinak by nemohla být vůbec účastníkem řízení (protože zákon o ochraně přírody a krajiny hovoří o „všech zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“). Stavební zákon přitom dále okruh námitek občanský sdružení nijak neomezuje. Pozemkové spolky vlastní či užívají pozemky primárně za účelem ochrany přírody a krajiny, jejich právo užívat věc směřuje právě k tomuto účelu, a pokud by záměr projednávaný v územním řízení mohl tuto vůli vlastníka či držitele práva zmařit, je tím dotčen na svých vlastnických či jiných věcných právech. Mohou tedy logicky vznášet námítky v plném rozsahu, i pokud se týká např. problematiky ochrany přírody a krajiny.

Účastníci a jejich zástupci mají právo **nahlížet do spisu podle § 38 správního řádu a mají právo na kopii spisu nebo jeho části** (§ 38 odst. 4). Správní orgán by měl umožnit nahlédnout do spisu i jiným osobám, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Každopádně, odepře-li správní orgán účastníku či jakékoliv osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, musí o tom vydat podle § 38 odst. 5 správního řádu usnesení, proti němuž je přípustné podat odvolání jako opravný prostředek.

**Specifickým problémem v řízeních podle stavebního zákona je poskytování kopií projektových dokumentací.** Podle § 168 odst. 2 stavebního zákona, „kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká“. Stavebník jednak nemusí (v některých případech ani nemůže) být vlastníkem dosud nerealizované stavby, mimoto je jasné, že souhlas s pořízením kopie neposkytne účastníku, který má na výsledku řízení odlišný zájem. Při bližším pohledu však zjistíme, že zákon hovoří pouze o kopii *dokumentace stavby*, což je odlišný pojem od pojmu dokumentace v územním řízení (viz např. § 86 a § 92 odst. 1 stavebního zákona). Není tedy zřejmé, zda se zákaz poskytování kopií vztahuje též na územní řízení. Jestliže zákonná úprava umožňuje různé způsoby interpretace, je podle judikatury (Nejvyšší správní soud, SJS 16/2003) nutno vždy zvolit výklad šetřící

základní práva a svobody, tedy též právo na spravedlivý proces. Není tedy v principu žádný důvod, proč by mohl stavební úřad kopii dokumentace v územním řízení odepřít.

V odůvodněných případech lze usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku. Zvláště posledně jmenovaná podmínka je neurčitá a potenciálně zneužitelná<sup>37</sup>. Pokud jde o další důvody odepření informace ze spisu, pokud by nastal případ, kdy by součástí řízení byly utajované skutečnosti dle zvláštního zákona, byly by listiny, které jsou jejich nositelem, uloženy mimo spis ve smyslu § 17 odst. 3 správního řádu.

O námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. **Novinkou je nové řešení tzv., občanskoprávních námitek**, kdy podle § 89 odst. 5 zákona, nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci. Stavební úřad tak již neodkáže účastníky na soud, ale správním uvážením o ni rozhodne, s výjimkou existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.

**Ústní jednání je nově ze zákona veřejné** a stavební úřad má nově alespoň teoretickou možnost, zúčastní-li se veřejného ústního jednání více osob z řad veřejnosti a mohlo-li by to vést ke zmaření účelu veřejného ústního jednání, vyzvat účastníky, aby si zvolili společného zmocněnce. O ústním jednání se pořizuje protokol (§ 18 správního řádu). Stavební úřad nemůže ovlivňovat obsah protokolu, nemá např. právo námitku, byť ji nepovažuje za relevantní (což může být zvláště aktuální ve stavebním řízení v návaznosti na požadavky § 114 zákona), do protokolu neuvést<sup>38</sup>. Osoby, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily, mohou proti jeho obsahu podat námítky (§ 18 odst. 3) a mohou jej odepřít podepsat. Důvody odepření a námítky proti obsahu protokolu musí správní orgán v protokolu zaznamenat. Často se lze setkat s tím, že úřední osoba odmítá poskytnout účastníkům kopii protokolu - **na kopii protokolu má účastník samozřejmě právo podle § 38 odst. 4 správního řádu, neboť protokol je součástí spisu a s právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.**

#### ***Závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy***

Podle § 90 písm. e) stavebního zákona, v územním řízení stavební úřad mj. posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se **stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů** (v poznámce pod čarou pak odkazuje na resortní předpisy, mimo jiné též zákon ochrany přírody a krajiny, o vodách a o ochraně zemědělského půdního fondu), **popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.**

Podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., má územní rozhodnutí o umístění stavby stanovit mimo jiné urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, **zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí.**

**Tím se dostáváme k naprosto klíčovým pojmům z hlediska ochrany životního prostředí a potažmo vlastnických práv pozemkových spolků, k pojmu závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy a podmínky rozhodnutí.**

Dotčenými orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon (např. § 65 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), 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, resp. územní samosprávné celky, jestliže se věc týká jejich práva. Orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve **vzájemné součinnosti s dotčenými orgány** chránícími

<sup>37</sup> Podle judikatury správních soudů nelze účastníku řízení odepřít nahlédnutí do spisu s poukazem na to, že spis obsahuje obchodní tajemství (Vrchní soud 543/1999).

<sup>38</sup> Viz též Nový stavební zákon v teorii a praxi, J. Doležal, J. Mareček, V. Sedláčková, T. Sklenář, M. Tunka, Z. Vobrátilová, LINDE PRAHA a.s., podle stavu k 01. 10. 2006.

veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů (opět výslovně např. zákon č. 114/1992 apod.). Nejde o proklamativní ustanovení a povinnost, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí. **Územní rozhodnutí je totiž** tzv. rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem (**§ 149 správního řádu**). Stanoviska dotčených orgánů státní správy k územnímu řízení jsou **podle § 149 odst. 1 správního řádu závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu**<sup>39</sup>. Z hlediska procesního je závazné stanovisko úkonem správního orgánu, prováděným podle části čtvrté správního řádu, tedy „určitým kvalifikovaným vyjádřením správního orgánu k určité otázce. Kvalifikovaným proto, že jeho obsah je závazný pro správní rozhodnutí, jehož je závazným podkladem“<sup>40</sup>. Závazné stanovisko je ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu podkladem pro rozhodnutí, **avšak nevztahuje se na něj zásada volného hodnocení podkladů pro rozhodnutí** obsažená v § 50 odst. 4 správního řádu. V neposlední řadě, dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem za podmínek, stanovených správním řádem. Stavební úřad tedy musí kladné stanovisko dotčeného orgánu státní správy (např. orgánu ochrany přírody) respektovat, protože nejde o poradní, konzultační materiál (tím může být např. stanovisko AOPK či NPÚ). Jinak by ostatně obstarávání závazných stanovisek žadatelem pozbylo smyslu a význam by neměla ani činnost orgánů státní správy jako takových. Jeho obsah by se potom měl promítnout do podmínek rozhodnutí, pakliže závazné stanovisko stanoví za jakých podmínek je stavební záměr v souladu se zájmy chráněnými zvláštními zákony.

Na druhou stranu, podle § 149 odst. 3 správního řádu, jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Stojí za zmínku, že podle literatury „ne každé negativní závazné stanovisko musí nutně znemožňovat žádosti vyhovět“<sup>41</sup>. Tento názor vyplývá z jazykového výkladu ustanovení, které hovoří o stanovisku, které znemožňuje žádosti vyhovět, což není totéž co negativní stanovisko. Je i logický v tom smyslu, že rozhodnutí podmíněné negativním stanoviskem může obsahovat podmínky, které zajistí splnění požadavků zvláštních právních předpisů.

Nová koncepce stanovisek má ještě jeden podstatný dopad na proces povolování – stanoviska nově nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení. To však neznamená, že proces jejich vydávání není regulován. Vztahuje se na ně část čtvrtá o vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení § 154 a násl. správního řádu, při jeho vydávání se použije ustanovení části první (tedy především základní zásady správního řízení), obdobně<sup>42</sup> podle § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63 části druhé a § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2 části třetí (například doručování, zastupování, počítání času atd.). Přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná. Jinak řečeno, pokud to správní orgán považuje za potřebné, může na uvedené postupy užít jakékoli ustanovení upravující primárně pouze formální správní řízení. Nevhodnost tohoto řešení lze spatřovat ve značné volnosti úvahy správního orgánu, a z toho vyplývající nejistotě dotčených osob o tom, která ustanovení se v konkrétním případě použijí<sup>43</sup>.

Správní orgán, který vede řízení, a dotčené orgány mohou v mezích své působnosti činit tzv. společné úkony. Je tedy možné například vyzvat účastníky řízení k vyjádření k podkladům pro vydání

<sup>39</sup> Nelze tedy zcela souhlasit s tvrzením, s nímž se setkáme v literatuře, pokud jde charakter stanovisek podle části čtvrté, srov. např. Vedral, J., K rozsahu působnosti nového správního řádu, In: Nový správní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 36: „Část čtvrtá upravuje procesní režim vydávání a nápravy (přezkumu) takových správních aktů, jejichž prostřednictvím správní orgány plní úkoly veřejné správy, tyto úkony však na rozdíl od správních rozhodnutí nezasahují přímo do ničích práv.“ je zřejmé, že závazné stanovisko je způsobilé zasáhnout do práv účastníka řízení stejnou měrou, jako rozhodnutí samotné.

<sup>40</sup> JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Správní řád – komentář, Polygon, Praha 2006.

<sup>41</sup> Tamtéž.

<sup>42</sup> Podle čl. 41 legislativních pravidel vlády (schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 c. 188, ve znění novel), slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Pojem „přiměřeně“ vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy.

<sup>43</sup> Viz též Mgr. Pavel Černý, Mgr. Vítězslav Dohnal, Mgr. František Korbel, Ph.D., Mgr. Martin Prokop, Průvodce novým správním řádem, LINDE PRAHA a.s., 2006.

závazného stanoviska i navazujícího rozhodnutí, konat v těchto případech společné ústní jednání a podobně. Pokud dojde k rozporům mezi správním orgánem, který vede řízení, a dotčeným orgánem nebo mezi DOSS navzájem, postupuje se dle § 136 odst. 6 správního řádu podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost, tedy podle § 133 zákona - rozpory se nejprve pokusí odstranit společně nadřízený správní orgán, pokud není, jim nadřízené ústřední správní úřady v dohodovacím řízení.

Podle § 149 odst. 4 správního řádu, si u odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán **potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska**. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Nadřízený správní orgán tedy nemá možnost stanovisko zrušit, může jej pouze změnit (logicky primárně ze zamítavého na kladné a naopak) nebo jej potvrdit. Pokud jej změní, musí se tato skutečnost promítnout do rozhodnutí odvolacího orgánu (který by měl např. zrušit a vrátit věc k novému projednání, případně napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona).

**Jinak řečeno, účastník řízení nemá možnost samostatně se odvolat do kladného či zamítavého stanoviska** např. Správy CHKO k žádosti o územní rozhodnutí podle § 44 (závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích). Správa postupuje podle § 90 zákona č. 114/1992 Sb., který v návaznosti na správní řád konstatuje, že souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu (odkaz na správní řád) a nejsou samostatným správním rozhodnutím. Souhlas nevydává formou rozhodnutí a účastník řízení je napadne nikoliv samostatně, ale až v odvolání proti meritornímu rozhodnutí, tedy např. proti zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí. Krajský úřad, odbor územního plánování a stavebního řádu, odvolání v této části nepřezkoumává, ale postoupí jej odboru životního prostředí, který není formálně odvolacím orgánem (a přezkoumání stanovisko není odvolacím řízením), ale který může stanovisko přezkoumat a změnit na kladné, následně by mohla Krajský úřad rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a věc vrátit k novému projednání s tím, že v odůvodnění vysloví názor, že – bylo-li negativní stanovisko jediným důvodem pro zamítnutí žádosti – má být rozhodnutí vydáno.

Nezákoně závazné stanovisko lze mimoto **zrušit nebo změnit v přezkumném řízení** podle § 95 správního řádu, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, **důvodem obnovy řízení**.

### **EIA v územním řízení**

Ustanovení § 91 stavebního zákona dále nově upravuje posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení. Územní řízení se spojuje s řízením EIA podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad (nikoliv MŽP) a nezpracovávají se varianty řešení z hlediska umístění záměru. Žadatel připojí k žádosti o vydání územního rozhodnutí posudek a dokumentaci vlivů. Při veřejném projednání se postupuje nikoliv podle § 17 zákona o EIA, ale podle § 22/23 stavebního zákona, který upravuje veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace. Oznámení stavební úřad bezodkladně zveřejní a doručí účastníkům řízení a dotčeným orgánům. Každý může stavebnímu úřadu zaslat vyjádření k posudku a dokumentaci vlivů ve stejné lhůtě, v jaké mohou být uplatněna závazná stanoviska, námítky a připomínky.

Posudek a dokumentaci vlivů stavební úřad současně zveřejní na internetu. Posudek, dokumentace vlivů a vyjádření musí být projednány na veřejném projednání za účasti příslušného úřadu (kraje). Stavební úřad **může toto projednání sloučit s veřejným ústním jednáním. Příslušný úřad** do 30 dnů ode dne veřejného projednání **zašle stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí** stavebnímu úřadu. Stavební úřad toto stanovisko bezodkladně zveřejní a pokračuje v řízení podle § 92 zákona.

Řízení EIA se tak podřizuje částečně (veřejné projednání) režimu stavebního zákona a potažmo správního řádu. Jen na okraj lze poznamenat, že se na vydávání stanovisek v řízení EIA podle nové

koncepce správního procesu vztahují též některé základní zásady správního řízení. Podle § 177 nového správního řádu se totiž základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. To je z hlediska v postatě sledovali existující judikaturu, kdy soudy (viz. např. S 602- SJS/2000) požadovaly respektování základních právních zásad v případech, kdy se na vydávání správních aktů nevztahuje správní řád ani jiný procesní předpis.

### **Rozhodnutí správního orgánu**

Obsah rozhodnutí je obsažen v § 92 stavebního zákona, resp. § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a **stanoví podmínky pro využití a ochranu území** (včetně např. ochrany přírody a krajiny a dalších složek životního prostředí). Ve výroku rozhodnutí musí stavební úřad **rozhodnout o námitkách účastníků řízení** (nestačí je pouze uvést v odůvodnění, jak předpokládá § 68 odst. 3 správního řádu), na druhou stranu specialita § 68 odst. 3 správního řádu se uplatní, pokud jde o požadavek, aby odůvodnění rozhodnutí obsahovalo informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. **Absence takového odůvodnění může mít nepřezkoumatelnost a tudíž nezákonnost rozhodnutí.** Obzvláště aktuální může být takový důvod nezákonnosti v situaci, kdy správní orgán vybral určité řešení ze souboru různých řešení právně možných (Nejvyšší soud, 430 SS NSS<sup>44</sup>). Rovněž účastníky navržené důkazy nebo jiné návrhy správní orgán buď provede (vyhoví jim), nebo musí v odůvodnění rozhodnutí uvést důvody, proč tak neučinil. Pokud se s návrhy účastníků tímto způsobem nevypořádá, jde o nesprávný úřední postup, který může být důvodem pro zrušení rozhodnutí (viz například náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 58/2000 (Sb.n.u. ÚS sv. 20, str. 65)). Nezávisle na tom má v odůvodnění stavební úřad vyhodnotit připomínky veřejnosti. To jednak znamená, že se připomínky jiných subjektů než účastníků musí promítnout do rozhodnutí v tom smyslu, že správní orgán musí popsat způsob, jak se jimi zabýval.

I přesto, že obsah rozhodnutí do značné míry determinují závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy, má stavební úřad velkou míru správního uvážení. Zákon v mnoha případech poskytuje správnímu orgánu relativní volnost k tomu, aby své úkony přizpůsobil konkrétním podmínkám a okolnostem, za nichž aplikuje právo<sup>45</sup>. S lítostí je třeba konstatovat, že z hlediska administrativní praxe správních orgánů je správní uvážení v některých případech zaměňováno za licenci k naprosté svévoli („uděláme si, co chceme, obsah se dozvíte z rozhodnutí“).

Podle judikatury (např. rozhodnutí Nejvyššího soudu: S 3 – SP 3/1993) si správní orgán **při správním uvážení nemůže počínat zcela libovolně, což by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákoně řízené.** Právě v případě, kdy právní předpis nestanoví pro rozhodnutí správního orgánu žádná výslovná kritéria (tzv. volné správní uvážení), musí správní orgán v odůvodnění rozhodnutí popsat, jaké úvahy ho k vydání rozhodnutí vedly, resp. jakými skutkovými a právními úvahami se řídil (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2005. zn. 4 As 34/2004). Z odůvodnění rozhodnutí, založeném na volném správním uvážení musí být dále patrné, že se správní orgán zabýval **všemi hledisky, které jsou nezbytnými premisami rozhodnutí, že rozhodl v souladu s pravidly logického uvažování a že rozhodnutí respektuje smysl a účel zákona** (viz například rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 8. 1995, čj. 6 A 1/94-43 a ze dne 17.11 1995 čj. 6 A 29/95-23).

Právě při aplikaci správního uvážení se uplatní základní zásady správního řízení (§ 2 – 8 správního řádu), tedy základní obecné principy, které prostupují celým zákonem a vztahují se na všechny

<sup>44</sup> Cit in Kadečka a kol., Správní řád, Praha: ASPI, a.s., 2006.

<sup>45</sup> Správní uvážení je představováno situací, kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek (skutkovým stavem) nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu nutnost nastoupení jediného možného právního následku a naopak ponechává subjektu vykonávajícímu veřejnou správu určitý (menší či větší) prostor pro volbu určitého řešení, resp. rozhodnutí (Skulová, S.: Správní uvážení. Masarykova univerzita. Brno. 2003, str. 15; srov. též Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. Masarykova univerzita. Brno. 2001, str. 77).

činnosti správních orgánů, na které správní řád dopadá<sup>46</sup>. Základní zásady závazně definují podstatné rysy veškeré činnosti správních orgánů, včetně hmotněprávních. Vytvářejí základní osnovu, jíž jsou správní orgány povinny se bezvýjimečně držet. Slouží jednak jako důležité interpretační hledisko (zejm. při provádění tzv. důkazu právní úvahou ze zřejmého úmyslu zákonodárce, legislativního účelu, jehož mělo být dosaženo<sup>47</sup>), jednak jsou přímo aplikovatelné a rozpor s jejich požadavky má za následek nezákonnost rozhodnutí. V této souvislosti zmiňme především **zásadu zákonnosti**, kdy podle § 2 odst. 1 postupují správní orgány v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Zásadu **zákazu zneužití pravomoci** (§ 2 odst. 2 správního řádu), kdy správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (viz též čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), **zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadu proporcionality** (§ 2 odst. 3 zákona), podle níž správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. **Zásadu ochrany veřejných zájmů nestranného a rovného přístupu a legitimního očekávání**<sup>48</sup> (§ 2 odst. 4 zákona), podle níž správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly či **zásadu materiální pravdy** (§ 3), podle níž postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky zásady zákonnosti.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu je přípustné **odvolání**. Odvolací řízení je upraveno v části druhé, hlavě VIII, § 81 – 93 správního řádu. **Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal**. Podle § 89 odst. 1 správního řádu je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán, v řízení podle stavebního zákona je nadřízeným orgánem stavebních úřadů krajský úřad. Odvolání se podává do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, tedy doručení jinak řečeno lhůta se počítá ode dne následního po doručení rozhodnutí. Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.

**Je-li pozemkový spolek odvolatelem, je dobré vědět, že nový správní řád stanoví nově náležitosti odvolání**. Odvolání musí mít podle § 82 odst. 2 zákona nově náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 zákona, tedy údaje o tom kdo je činí (s příslušnou identifikací fyzické nebo právnické osoby), a dále náležitosti uvedené výslovně § 82 odst. 2, tedy proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a na rozdíl od starého správního řádu, který odůvodnění odvolání nevyžadoval, což potvrdila i judikatura správních soudů<sup>49</sup>, nově musí být minimálně uvedeno, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Údaj o tom, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, není obligatorní náležitostí odvolání, protože v případě jeho absence platí, že se odvolatel domáhá zrušení celého napadeného rozhodnutí. Ostatní náležitosti musí být v případě absence doplněny postupem podle § 37 odst. 3 zákona, tedy správní orgán buď pomůže podateli nedostatky odstranit, nebo jej písemně vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Pokud je pozemkový spolek oprávněným z rozhodnutí, proti němuž jiný účastník podal odvolání, je třeba vědět, že správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, musí vyrozumět ostatní účastníky řízení o obsahu podaného odvolání a vyzvat je, aby se k němu vyjádřili (§ 86 odst. 2 správního řádu).

<sup>46</sup> JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Správní řád – komentář, Polygon, Praha 2006.

<sup>47</sup> *Argumentum e ratione legis late, a generali sensu.*

<sup>48</sup> Podle nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 690/01, patří ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.

<sup>49</sup> Viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze sp.zn. 7 A 42/99 ze dne 30. 8. 2001, cit.: „Správní řád (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení) nevyžaduje, aby odvolání bylo odůvodněno“.



Zde je důležité upozornit na skutečnost, že replika musí být podána v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů (a v praxi dávají stavební úřady právě tuto minimální lhůtu), přičemž k vyjádření podaným po lhůtě se nemusí přihlížet. Toto ustanovení je interpretováno tak, že pokud nestihne účastník řízení reagovat na odvolání v šibeniční lhůtě, stanovené správním orgánem, už se k odvolání nesmí vyjádřit. Tak tomu samozřejmě není. Jednak § 86 odst. 2 správního řádu uvádí, že správní orgán „nemusí“ přihlížet, tzn., že odvolací (a potažmo prvoinstanční orgán) může i vyjádření podané po lhůtě zohlednit, není zde stanoven zákaz jej vzít na vědomí, pouze není stanovena povinnost tak učinit. Ustanovení § 86 odst. 3 může mimoto z jazykového výkladu vyvolávat pochybnost ohledně toho, zda se vztahuje na celé odvolací řízení, nebo pouze na postup prvoinstančního orgánu podle § 86 zákona, který pouze shromažďuje vyjádření a odesílá je odvolacímu orgánu. Restriktivní výklad, pokud jde o nemožnosti vyjádřit se k odvolání po stanovené lhůtě, by odporoval základním zásadám řízení, zejm. zásadě součinnosti (§ 4 odst. 1 a 4), tedy povinnosti umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, a jednak by se tímto poměrně vágním ustanovením derogovala práva účastníků, obsažená v hlavě III, zejm. poměrně fundamentální právo vyjádřit v řízení své stanovisko dle § 36 odst. 2 správního řádu.

V rámci tzv. autoremedury totiž může správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, dané rozhodnutí zrušit nebo změnit, ale jen za předpokladu, že tím plně vyhoví odvolání a nebude způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Jinak zašle spis odvolacímu orgánu k projednání. Pokud jde o odvolací řízení samotné, za zmínku stojí především některé odlišnosti oproti právní úpravě v zákoně č. 71/1967 Sb., správního řádu. Ze systému tzv. úplné apelace, tedy povinnosti odvolacího orgánu, rozhodujícího o odvolání, napadené rozhodnutí přezkoumat z úřední povinnosti v celém rozsahu, nikoliv pouze v rozsahu vymezeném v odvolání (§ 59 starého správního řádu), se ocitáme za účinnosti nového správního řádu v systému tzv. neúplné apelace. **Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (§ 89 odst. 2 zákona).** Dále jde o zavedení principu koncentrace ve vztahu k odvolacím námitkám. **K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlídnou odvolací orgán jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve (82 odst. 4 zákona).**

Ve vztahu k územnímu a stavebnímu řízení má tento princip význam především u návrhů důkazů v řízení, která mají být v zásadě uplatněny nejpozději do skončení ústního jednání, a v odvolání lze tedy primárně rozporovat jejich neodůvodněné zamítnutí, striktně vzato by se však neměly nové důkazy, které byly účastníku známy již v prvoinstančním řízení, v odvolacím řízení navrhopvat. **Nová právní úprava v § 85 odst. 2 správního řádu též zásadně rozšiřuje možnost pro vyloučení odkladného účinku odvolání oproti předchozí právní úpravě.** Princip proporcionality a ochrany dobré víry se projevuje v konstrukci zavedené pro přezkum rozhodnutí správními soudy již dříve, kdy se podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu k **procesním chybám se nepřihlíží, pokud nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy.**

Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71 správního řádu, tzn. bezodkladně, fakticky nemůže rozhodnout v této lhůtě, proto se uplatní lhůta třiceti dnů ode dne předání správního spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí. Odvolací orgán napadeného rozhodnutí potvrdí a odvolání zamítne, nebo postupem podle § 90 odst. 1 až 4 správního řádu napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání, zruší a řízení zastaví, případně napadené rozhodnutí nebo jeho část změnil. Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu není přípustný řádný opravný prostředek, je však přípustná správní žaloba podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Zrušení pravomocného rozhodnutí ve správním soudnictví je titulem k náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o

odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. I zrušení nepravomocného rozhodnutí v odvolacím řízení však může představovat titul k náhradě škody, neboť jde o tzv. nesprávný úřední postup Podle literatury (viz např. JUDr. Petr Vojtek (soudce Nejvyššího soudu ČR) v publikaci Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, C.H.Beck, Praha 2007, cit.: „nesprávný postup vedoucí k odpovědnosti je takové porušení pravidel, které se neodrazí bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí“.

## Zjednodušené územní řízení

Zjednodušené územní řízení podle § 95 stavebního zákona je v podstatě vydání územního rozhodnutí bez předchozího řízení. Lze jej konat, jestliže se jedná o záměr v zastavitelné ploše nebo zastavěném území, záměr nevyžaduje posouzení EIA, jsou doložena závazná stanoviska dotčených orgánů, která musí obsahovat výslovný souhlas se zjednodušeným územním řízením (v praxi lze k již existujícím stanoviskům prostě připsat větičku, že DOSS s řízením touto formou souhlasí). Dále jsou doloženy souhlasy *mezujících* sousedů (těch, kteří mají společnou hranici s pozemky), které musí obsahovat výslovný souhlas se zjednodušeným územním řízením. To je nejpodstatnější rozdíl oproti územnímu řízení - zatímco § 85 odst. 1 písm. b uvádí, že účastníky jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, zde se hovoří o mezujících sousedech.

Pokud žádost nespĺňuje podmínky pro zjednodušené územní řízení, stavební úřad nevyzývá k doplnění a odstranění nedostatků, ale rozhodne usnesením o provedení územního řízení. Jinak se nekoná ústní jednání, ale rovnou se zveřejní návrh výroku rozhodnutí, tedy oznámí veřejnou vyhláškou. Pouze žadateli a dotčeným orgánům se doručuje jednotlivě. Výhrady dotčených orgánů nebo námítky účastníků proti zjednodušenému územnímu řízení lze podat písemně ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Vedle toho lze podat ve stejné lhůtě připomínky veřejnosti, ovšem „pouze za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů“. Na přípustnost připomínek mohou být dva názory – protože v poznámce pod čarou opět nechybí odkaz na zákon o vodách, o ochraně přírody a krajiny, o ochraně ovzduší, o lesích apod., mohou být buď dotčeny zájmy chráněné těmito složkovými předpisy už v okamžiku, kdy se k nim DOSS vyjadřují (a tak se od nepaměti vykládá § 70 zákona č. 114/1992 Sb.), a veřejnost tedy může podat připomínky vždy, když ve spise figuruje vyjádření památkářů či orgánu ochrany přírody. Nebo musí být „veřejné zájmy“ dotčeny fakticky, pak by ale měl reagovat primárně dotčený orgán státní správy (a nevydávat kladné stanovisko, které je podkladem žádosti), navíc tuto otázku nepřísluší stavebnímu úřadu posuzovat. Celá formulace je nešťastná proto, že – na rozdíl od územního řízení – má podaná připomínka za následek ukončení zjednodušeného řízení. Pokud totiž nebyly ve lhůtě uplatněny výhrady, námítka nebo připomínky, rozhodnutí se pokládá za vydané a nabývá právní moci. V opačném případě se námítky nevypořádají, ale stavební úřad vydá usnesení, ve kterém rozhodne o provedení územního řízení. V důsledku bude tedy v takovém případě buď tlak na výklad, směřující k vyloučení možného ohrožení veřejných zájmů a neakceptace připomínek veřejnosti, nebo budou mít stavebníci z tohoto institutu obavu, protože jakákoli námítka opřená o veřejný zájem bude znamenat překlopení do režimu územního řízení a tedy zbytečné zdržení povolovacího procesu.

## Územní souhlas

Místo územního rozhodnutí může stavební úřad vydat staveb, vyjmenovaných v § 96 odst. 2 (např. u skladových, výstavních a manipulačních ploch do 200 m<sup>2</sup> mimo vrakovišť a skládek odpadu), územní souhlas, a to na základě oznámení o záměru, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Jednou z podmínek pro možnost vydání územního souhlasu je, že závazné stanovisko dotčeného orgánu nesmí obsahovat nesouhlas nebo podmínky. Jen na okraj lze poznamenat, že je nutno rozlišovat dotčené orgány a vlastníky technické infrastruktury<sup>50</sup>, kteří

<sup>50</sup> Viz též materiály Ústavu územního rozvoje (ÚÚR), <http://www.uur.cz>.

podmínky do svých vyjádření píšou vždy a automaticky, nejsou však dotčenými orgány a jejich podmínky překážkou pro vydání územního souhlasu nejsou. Územní souhlas se záměrem se vydá do 30 dnů, jinak vydá SÚ ve stejné lhůtě oznámení záměru, o projednání záměru v územním řízení. Usnesení se doručuje oznamovateli a obci. Územní souhlas platí na rozdíl od územního rozhodnutí pouze 12 měsíců.

## Veřejnoprávní smlouva

Použití tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 161 správního řádu a § 78 odst. 3, resp. § 116 odst. 1 stavebního zákona, tj. smlouvy, jež uzavírá na jedné straně správní orgán a na straně druhé adresát veřejnosprávního působení, představují alternativu, kdy místo vydání individuálního správního aktu může správní orgán uzavřít smlouvu, která takové rozhodnutí nahrazuje. Podle § 78 stavebního zákona může stavební úřad se souhlasem dotčeného orgánu státní správy uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí. Na uzavření veřejnoprávní smlouvy se užije § 161 až 168 správního řádu, s výjimkou § 167 odst. 3 správního řádu, o zrušení smlouvy na žádost některé ze smluvních stran. V takovém případě může podle správního řádu o zrušení veřejnoprávní smlouvy na žádost smluvní strany, která podala návrh, rozhodnout správní orgán, který podle § 169 odst. 1 rozhoduje o sporech z veřejnoprávních smluv, tedy Ministerstvo vnitra, krajský úřad apod.

Podle § 161 odst. 2 lze smlouvu uzavřít i po zahájení řízení, správní orgán prostě řízení zastaví a podle § 66 odst. 1 písm. h) a uzavře se žadatelem smlouvu. Podstatné je, že stavební úřad do 7 dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy oznámí záměr uzavřít veřejnoprávní smlouvu osobám, které by byly účastníky územního řízení podle zvláštního zákona, tedy občanským sdružením podle zákona č. 114/1992 Sb., resp. dalších zákonů.

Náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy, která nahradí územní rozhodnutí, stanoví vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, konkrétně § 16, podle něhož veřejnoprávní smlouva obsahuje označení smluvních stran a označení třetích osob, kterými jsou osoby, které by byly účastníky územního řízení.

Veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí obsahuje dále v případě rozhodnutí o umístění stavby obdobné náležitosti jako náležitosti stanovené v § 9 odst. 1 a 2 vyhlášky, její grafická příloha má náležitosti stanovené v § 9 odst. 5, v případě rozhodnutí o změně stavby podle § 81 (viz níže) obdobné náležitosti jako náležitosti stanovené v § 11 odst. 1 a 2. Její grafická příloha má náležitosti stanovené v § 11 odst. 5. Jinak řečeno, smlouva musí obsahovat stejné náležitosti, jako rozhodnutí o umístění stavby, jednak ty uvedené v § 92 stavebního zákona, jednak ty uvedené v § 9 (druh a účel umísťované stavby, identifikaci pozemků, na nichž se stavba umísťuje, popis stavby) a dále podmínky umístění stavby. Stejně jsou i požadavky na grafickou přílohu, tzn. výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdáleností od hranic pozemku a sousedních staveb, atp.

## Umísťování staveb regulačním plánem

Podle § 61 odst. 2 stavebního zákona regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Na stavby v něm uvedené není třeba vést zvláštní územní rozhodnutí, považují se za umístěné už regulačním plánem. **Regulační plán nicméně nenahrazuje územní rozhodnutí v nezastavěném území a především nahrazuje územní rozhodnutí podle předem stanoveného výčtu územních rozhodnutí v zadání.** Jinak řečeno zastupitelstvo v zadání regulačního plánu určí jeden nebo více, případně všechny druhy územních rozhodnutí v souladu s § 77 odst. 1 stavebního zákona (územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území, změně stavby a vlivu stavby na využití území, o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu), která regulační plán v zastavěném a v zastavitelném území nahradí. Tento výčet je rovněž uveden v podnětu k pořízení regulačního plánu (příloha č. 8 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.) nebo žádosti o pořízení regulačního plánu (příloha č. 9 k vyhlášce). Tento způsob umísťování staveb není možné použít u regulačních plánů pořízených do konce roku 2006.

## Povolování staveb podle stavebního řádu

Stejně jako se rozšířil počet způsobů umístování staveb, zvětšil se i okruh způsobů povolování staveb ve stavebním řízení.

Část čtvrtá stavebního zákona (stavební řád) rozlišuje stavby, k jejichž realizaci není třeba povolení ani ohlášení (§ 103), stavby na ohlášení (§ 104 - 108), stavení řád dále upravuje stavebním řízením (§ 109 - 115), zkrácené stavební řízení (§ 117) a povolování staveb veřejnoprávní smlouvou (§ 116).

### Ohlašování staveb

Stavby, u nichž nemusí být vydáno územní rozhodnutí či souhlas a pro jejichž umístění není třeba ani ohlášení či stavební povolení, a je možné je umístit **bez jakéhokoliv souhlasu orgánů státní správy**, nově vymezuje § 79 odst. 3 stavebního zákona (jde o patnáct druhů staveb, namátkou informační a reklamní zařízení o celkové ploše menší než 0,6 m<sup>2</sup> umístovaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací, povrchová zařízení pro rozvod nebo odvod vody na zemědělské půdě nebo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nejde-li o vodní díla, atp.) a dále stavební úpravy a udržovací práce (§ 81 odst. 3 stavebního zákona)<sup>51</sup>.

Okruh staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, které jsou podmíněny územním rozhodnutím či souhlasem, **nevýžadujících stavební povolení ani ohlášení** (§ 103 stavebního zákona) se výrazně rozšířil, stejně jako okruh staveb **tzv. na ohlášku**, jejichž výčet stanoví § 104 odst. 2 stavebního zákona.

Mezi posledně jmenované stavby, které je možné umístit na základě ohlášení, patří přitom i tzv. „jednoduché stavby“ (§ 104 odst. 2 písm. a) – d)), které je možné umístit **pouze na základě ohlášení, bez předchozího územního rozhodnutí či územního souhlasu**. Od staveb uvedených v § 79 odst. 3 stavebního zákona se liší tím, že stavebník musí záměr umístit stavbu, uvedenou v § 104 odst. 2 písm. a) – d) zákona, stavebnímu úřadu ohlásit, zatímco u staveb podle § 79 odst. 3 ji za zákonem stanovených podmínek prostě umístí.

Podmínkou pro umístění jednoduché stavby pouze na základě ohlášení, bez předchozího územního rozhodnutí či územního souhlasu, je jednak soulad s obecnými požadavky na výstavbu, s územně plánovací informací (§ 21), musí jít o stavby umístované v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, zákon dále stanoví podmínku, že stavba poměry v území stavbou podstatně nemění a stavby nevyžadují nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu.

Protože jde o dost významné stavební aktivity, jako jsou stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m<sup>2</sup> zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažím a podkrovím, stavby do 300 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a výšky do 10 m, s výjimkou staveb pro bydlení, a haly do 1000 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a výšky do 15 m, pokud tyto stavby a haly budou nejvýše s jedním nadzemním podlažím, nepodsklepené a dočasné na dobu nejdéle 3 let, apod., stavební úřady v praxi ohlášení zakazují postupem podle § 107 stavebního zákona. Činí tak často s odkazem na právně neurčitou podmínku, že stavba nemá měnit podstatně poměry v území<sup>52</sup>.

Spolu s ohlášením má stavebník stavebnímu úřadu doložit, že o svém stavebním záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich. Zákon to sice nestanoví, ale **z oznámení musí být patrné, že jde o seznámení vlastníka sousední stavby se stavebním záměrem, který má být předmětem ohlašovacího řízení podle § 104 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona**. Pokud jde o okruh vlastníků, výkladem lze dovodit, že má jít pouze o mezující sousedy, tedy vlastníky pozemků, který mají společné hranice se stavebním pozemkem<sup>53</sup>.

Pojem seznámení se stavebním záměrem je potom třeba vyložit systematicky výkladem v návaznosti na oprávnění podat proti projektu námítky. Obsah seznámení musí být tedy natolik zevrubný, aby

<sup>51</sup> Ani stavebníci provádějící tyto činnosti však nejsou zcela osvobozeni od povinností podle stavebního zákona, dle § 152 odst. 1 zákona např. musí o zahájení prací na stavbách osvobozených od povolení v dostatečném předstihu informovat osoby těmito pracemi přímo dotčené (např. sousedy).

<sup>52</sup> Kuriózní je, že nedodržení této podmínky striktně vzato není důvodem pro zákaz stavby.

<sup>53</sup> Viz též Mgr. Stanislav Malý, Nový stavební zákon, nakl. ASPI, Praha 2007, str. 188.

měl stavebník dostatek informací pro formulaci případných námitek. Nelze tedy na souseda křiknout přes plot, významným podkladem je potvrzení od doporučeného podání a informace samotná by měla obsahovat sdělení, že stavebník chce vůbec absolvovat ohlašovací řízení, a dále grafický (situace umístění stavby, tzv. pohledy) a textový popis stavby.

Vlastníci sousedních pozemků mohou příslušnému stavebnímu úřadu oznámit své případné námitky proti stavbě do 15 dnů ode dne, kdy byli stavebníkem informováni. Zde se poprvé projevuje nedostatečná vazba na obecné stavební řízení – stavební úřad nemá možnost reagovat na ohlášení sdělením, že stavba vyžaduje stavební povolení, jako tomu bylo za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona a to přísně vzato ani v případě zcela oprávněných námitek.

Podání, které nemá náležitosti podle § 105 odst. 1 až 3, stavební úřad usnesením odloží, s odůvodněním, že „není ohlášením podle stavebního zákona“. Stavební zákon nepočítá s tím, že by měl stavební úřad dát stavebníkovi možnost odstranit nedostatky návrhu. Usnesení o odložení, proti němuž není možné podat odvolání, zašle stavebníkovi do 15 dnů ode dne učinění podání spolu s poučením o správném postupu při ohlašování staveb a o tom, že se stavbou nelze započít. Stavební úřad může dále postupem podle § 107 provedení ohlášené stavby zakázat, pokud by ohlášená stavba byla navržena v rozporu s územně plánovací informací nebo s obecnými požadavky na výstavbu nebo umístována v nezastavěném území anebo byla v rozporu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Toto rozhodnutí musí být vydáno do 30 dnů ode dne ohlášení stavby. Námitky tedy nejsou přísně vzato důvodem pro zákaz stavby, není ani přesně upraven způsob, jak je - u staveb podle § 104 odst. 2 písm. a - d zákona vypořádat.

Ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 může stavebník provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Zákon podobně jako u předchozí právní úpravy konstruuje fikci: nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil. Proti ohlášce se nelze odvolat, zřejmě lze ale podat správní žalobu<sup>54</sup>.

## Povolování staveb veřejnoprávní smlouvou

Podle § 116 odst. 1 stavebního zákona se souhlasem dotčených orgánů může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby, která nahradí stavební povolení, a to za podmínek podle § 161 až 168 správního řádu. Ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu se nepoužije (viz níže). Náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy stanoví vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, konkrétně § 8 vyhlášky. Veřejnoprávní smlouva obsahuje označení smluvních stran a označení osob, které by byly účastníky stavebního řízení.

Pro náležitosti veřejnoprávní smlouvy, která nahrazuje stavební povolení, se ustanovení § 5 a 6 vyhlášky použijí obdobně, tzn., že veřejnoprávní smlouva musí obsahovat stejné náležitosti, jako stavební povolení, tedy identifikaci stavebníka, druh a účel povolované stavby nebo její změny, u dočasné stavby dobu jejího trvání, identifikaci pozemků, na kterých se stavba povoluje, podmínky pro provedení stavby a rozhodnutí o námitkách účastníků řízení.

Přílohu veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby tvoří projektová dokumentace, zpracovaná v rozsahu projektové dokumentace předkládané ke stavebnímu řízení. Stavební úřad uvede na projektovou dokumentaci číslo jednací a datum uzavření veřejnoprávní smlouvy.

## Stavební řízení

Účastníky stavebního řízení vymezuje § 109 stavebního zákona: je to především stavebník, vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, **a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena**, tedy mj. i pozemkové spolky.

---

<sup>54</sup> Viz též materiály EPS: [www.eps.cz](http://www.eps.cz)

Také ve fázi stavebního řízení předkládá stavebník závazná stanoviska (§ 110), přičemž stavební úřad zkoumá soulad žádost a připojené doklady, jakož i projektovou dokumentaci z hlediska souladu se stanovisky DOSS (§ 111).

Podle § 112 stavebního zákona, stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním (které není obligatorní, na rozdíl od územního řízení), které spojí s ohledáním na místě (je-li to účelné, není tedy rovněž povinné). Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námítky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. Oznámení doručuje zásadně jednotlivě do vlastních rukou, neplatí zde omezení podle § 87 odst. 1 stavebního zákona. Pouze pokud je v řízení více než 30 účastníků řízení, může se účastníkům oznamovat veřejnou vyhláškou (§ 144 správního řádu).

Od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání může podle § 112 odst. 1 zákona stavební úřad upustit, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění, tedy na základě obtížně přezkoumatelných důvodů (v praxi téměř kdykoliv, přičemž odvolací orgány námítky proti upuštění od ústního jednání a ohledání zpravidla zamítají). Pokud se ovšem stavební úřad rozhodne upustit od ústního jednání, musí určit alespoň 10ti denní lhůtu, během níž mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námítky, popřípadě důkazy. Účastníci i dotčené orgány musí být upozorněni, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námítkám, popřípadě důkazům nebude přihlédnuto. Tato koncentrační zásada je oslabena dvojím omezením. Jednak nemůže stavební úřad vydat rozhodnutí bez příslušných závazných stanovisek, tzn., že nemůže rozeslat oznámení o ústním jednání, případně o určení lhůty pro uplatnění závazných stanovisek a v případě, že se např. orgán památkové péče nevyjádří k navrhované stavbě, považovat jejich neuplatnění za „tacitní“, mlčky uplatněný souhlas. Brání tomu celková konstrukce vydávání rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem. V takovém případě by bylo na místě řízení přerušit a vyzvat žadatele k doplnění stanoviska v určené lhůtě. Jednak nemůže podle judikatury<sup>55</sup> „překrýt“ porušení kogentního právního předpisu hmotného nebo procesního práva v řízení již z úřední povinnosti. Je-li námítka účastníka, poukazující na porušení takového právního předpisu, učiněna v průběhu řízení jeho účastníkem i po uplynutí lhůty k námítkám stanovené, nemůže ji správní úřad odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat. **Tento výklad vychází z požadavku zásady zákonnosti a zásady materiální pravdy, která ve správním řízení dominuje nad zásadou kontradiktornosti. Správní orgán je zodpovědný za to, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákony a nejenže nemusí, ale ani nesmí „čekat“, až nezákonnost namítne účastník řízení.**

Stavební zákon nově obsahuje v § 114 zákona negativní a pozitivní vymezení obsahu námitek. Účastník řízení může uplatnit námítky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, **pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě.** Dále se uplatní koncentrační princip, tedy k námítkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží.

Obě by měly stavební úřady posuzovat maximálně objektivně, a to jak z hlediska účastníků řízení, tak stavebníka. Dosavadní doktrína se shoduje na tom, že námítkami, které budou vybočovat z uvedeného rámce, se nepřihlíží<sup>56</sup>. Pokud jde o postavení pozemkových spolků: jejich poslání nekopíruje klasické vymezení vlastnického práva pouze zdánlivě. Právo věc držet, užívat neboli využívat užitných vlastností věcí, věc požívat a s věcí nakládat, disponovat přirozeně zahrnuje např. též právo ponechat věc, tedy pozemek, přirozenému (přírodnému vývoji), využívat jej určitým způsobem a zajišťovat na pozemku požadavky ochrany přírody a krajiny. Zúžení námitek pouze na

<sup>55</sup> Vrchní soud v Praze, SJS 619/2000, cit. in Mgr. Stanislav Malý, Nový stavební zákon, nakl. ASPI, Praha 2007, str. 210.

<sup>56</sup> In Mgr. Stanislav Malý, Nový stavební zákon, nakl. ASPI, Praha 2007, str. 212

námítky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů je potom třeba vykládat v návaznosti na povinnost zabezpečit dodržování kogentních norem správního práva, tedy též požadavků zvláštních právních předpisů, včetně zvláštních zákonů v oblasti ochrany životního prostředí. Ostatně, pokud má podle § 115 odst. 2 zákona stavební úřad ve stavebním povolení podmínkami zabezpečit ochranu veřejných zájmů, není možné, aby námítky vlastníků v této oblasti ignoroval, i když by k nim formálně nepřihlédl v rámci vypořádání námitek v rozhodnutí.

O námítce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne podle § 114 odst. 3 zákona, na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námítka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Pokud jde o tzv. námítky občanskoprávní povahy, jak řečeno výše, podle dle ustanovení § 137 odst. 2 starého stavebního zákona v případě, kdy stavební úřad posoudil námítku jako námítku občanskoprávního charakteru, odkázal stěžovatele na soud a řízení přerušil. Podle stávající právní úpravy si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci, s výjimkou námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.

### **Zkrácené stavební řízení**

Poněkud zavádějící název nového institutu, který stavebníku umožňuje **smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace s autorizovaným inspektorem staveb**, upravuje v § 117 stavebního zákona. Podmínkou je, že stavba nebyla označená jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení (stanoví zvláštní předpis, nebo územně plánovací dokumentace nebo rozhodnutí orgánu územního plánování), byla opatřena souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření (i nesouhlasná) osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109). Stavebník k oznámení stavby připojí projektovou dokumentaci a certifikát vydaný autorizovaným inspektorem, který certifikátem stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady a že navrhovaná stavba může být provedena. Na projektové dokumentaci tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vydání certifikátu a opatří ji svým podpisem a razítkem. K certifikátu připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení.

Pokud byly ve vyjádřeních uplatněny námítky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu. Nepodaří-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, nemůže o nich inspektor rozhodnout, ale předloží vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky stavebnímu úřadu, který buď zajistí vypořádání námitek podle § 114 zákona, usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení.

V souvislosti s ochranou přírody lze poukázat na mezeru v § 44 zákona č. 114/1992 Sb., kdy certifikát nebyl zahrnut do výčtu řízení podle stavebního zákona, k nimž e vydává závazné stanovisko ve zvláště chráněných územích. Lze mít nicméně za to, že jde o řízení, k němuž je zapotřebí závazné stanovisko DOSS, protože to vyplývá ze sběrných ustanovení § 65 a § 77 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb.<sup>57</sup>

## **Vlastnické právo a další předpisy správního práva**

### **Vlastnictví k pozemku a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**

**Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, stanoví jednak generální klauzuli v § 58 odst. 1 zákona, podle níž je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem (tedy oním výše zmíněným obecným zájmem ve smyslu čl. 11 odst. 3 zákona) a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Souhlasy a stanoviska vydávané podle zákona č. 114/1992 Sb.,

<sup>57</sup> Viz též materiály EPS:www.eps.cz

jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím. Je možné je ale napadnout návrhem na přezkumné řízení (a to i před vydáním meritorního rozhodnutí) a dále v rámci odvolání proti meritornímu rozhodnutí.

Zákon upravuje jednak **obecnou ochranu přírody**, která se týká povinností vlastníků pozemků na celém území ČR a bez ohledu na to, zda se na jejich pozemcích vyskytují zvláště chráněné druhy živočichů či rostlin.

Podle § 5 zákona jsou **fyzické a právnické osoby povinny** při provádění zemědělských a lesnických prací a při vodohospodářských úpravách **postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů**. V § 7, 8 a 9 zákona je zakotvena poměrně široká ochrana dřevin rostoucích mimo les (vymezené stromy i keře v intravilánu obcí a ve volné krajině). Ke kácení dřevin se vyžaduje povolení orgánu ochrany přírody. Výjimku zde stanoví zákon o vodách. **Ochrana územních systémů ekologické stability (ÚSES)** je dle § 4 zákona **povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků** tvořících jeho základ. **Vytváření ÚSES** je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci, stát i obce. Opatření, projekty a plány k zajištění podmínek pro vytváření systému ekologické stability by měly být vytvářeny „**v dohodě s vlastníkem pozemku**“ (§ 59 odst. 1 zákona). Pro vytváření ÚSES lze podle § 59 odst. 2 zákona zajišťovat pozemky též **výměnou** za jiný pozemek ve vlastnictví státu. Ochrana ÚSES tak **souvisí § 68 zákona stanoví obecnou povinnost vlastníků a nájemců pozemků zlepšovat podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí** za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.

**Významné krajinné prvky (VKP)** jsou v § 3 písm. b) zákona definovány jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utvářející její typický vzhled nebo přispívající k udržení její stability. Významnými krajinnými prvky jsou ze zákona lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. Každý zásah (umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování, úpravy vodních toků a těžba nerostů například), který by VKP mohl poškodit, zničit či oslabit, **musí být opatřen závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody**.

**Krajinným rázem** se dle § 12 zákona rozumí přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině, a to **po předchozím souhlasu orgánu ochrany přírody**. Posuzování vlivů na krajinu podléhá **zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí**, v platném znění. S péčí o krajinu souvisí i ustanovení § 7 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje a zejména pak stavebního zákona.

Území s dočasným nebo nepředvídatelným výskytem významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů může orgán ochrany přírody svým rozhodnutím vyhlásit za **přechodně chráněnou plochu** (§ 13 odst. 1 zákona), přičemž u tohoto rozhodnutí je podle § 90 zákona vyloučen odkladný účinek odvolání.

**Ochrana volně žijících ptáků** je upravena v § 5a zákona. V zájmu ochrany druhů ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států Evropských společenství je zakázáno jejich úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoliv způsobem, úmyslné poškozování nebo ničení jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd, sběr jejich vajec ve volné přírodě a jejich držení, a to i prázdných a podobně. V § 5a odst. 4 jsou stanoveny určité výjimky související např. se zákonem o myslivosti. Další několik výjimek je upraveno v § 5b zákona, kdy může orgán ochrany přírody, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, stanovit postup odchylný od postupu uvedeného v § 5a odst. 1 a 2 v stanovených případech veřejného zájmu.



Předmětem **zvláštní ochrany přírody** jsou zvláště chráněná území (NP a CHKO a tzv. maloplošná chráněná území), území spadající pod soustavu chráněných území NATURA 2000 a zvláště chránění živočichové a rostliny, zvláště chráněné nerosty, památné stromy.

**Pokud jde o zvláště chráněná území, základní podmínky ochrany národních parků (NP)** jsou stanoveny zákonem v § 16 zákona. **Základní podmínky ochrany chráněných krajinných oblastí (CHKO)** stanoví zákon v § 26. U Národních parků lze zmínit zákaz intenzivního zemědělství dle § 16 odst. 1 písm. (a) a (h), včetně změn vodních režimů pozemků (j) a myslivosti (i), omezený vjezd vozidel (§ 16 odst. 1 písm. d)) či sběr rostlin kromě lesních plodů či odchyt živočichů dle § 16 odst. 1 písm. g) a pod. Na základě § 21 zákona může být omezeno Správou NP vyloučeno právo myslivosti a rybářství, podle § 22 zákona nelze lesy v národním parku zařazovat do kategorie lesů hospodářských. U CHKO lze zmínit § 26 odst. 1 písm. c) – omezený vjezd vozidel a písm. i) (změna přírodního prostředí) zákazy vyplývající z § 26 odst. 2 písm. a), tedy zákaz povolovat nové stavby, b) - měnit využití území a c) - měnit současnou skladbu a plochy kultur a zákazy uvedené pod § 26 odst. 3 písm. a) – intenzivní zemědělství b) – omezení myslivosti a c) – omezení některých sportovních aktivit.

**Základní ochranné podmínky národních přírodních rezervací (NPR)** jsou upraveny v § 29 zákona, **Základní ochranné podmínky přírodních rezervací (PR)** potom v § 34 zákona.

Podle § 37 zákona může být pro zvláště chráněná území vyhlášeno **ochranné pásmo**, ve kterém lze vymežit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Ochranné pásmo vyhláší orgán, který zvláště chráněná území vyhlásil, a to stejným způsobem. Pokud se ochranné pásmo narodní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace nebo přírodní památky nevyhlásí, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území.

**Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích** upravuje § 43 zákona, umožňující udělovat výjimky z ochranných podmínek národních parků podle § 16 a chráněných krajinných oblastí podle § 26, dále z ochranných podmínek NPR a PR. **Zákon stanovuje pro udělování výjimek ze zákazu ve zvláště chráněných územích kompetenci vlády. Na celém území NP či CHKO nelze bez souhlasu příslušné správy NP či CHKO - s určitými výjimkami - umísťovat stavby, vydávat povolení k nakládání s vodami a k vodohospodářským dílům a jiným činnostem podle vodního zákona (§ 44 zákona).**

**Plán péče** o zvláště chráněná území jsou koncepční nástroje stanovující dlouhodobé i krátkodobé úkoly při ochraně rostlin a živočichů, péči o les i půdu, vzhled krajiny, ekologické limity osídlení apod. Jsou pořizovány zpravidla na dobu 10 let (u CHKO až na 15 let). Nejsou právně závazné a vynutitelné a nejsou přijímány ve formě obecně závazného dokumentu ani správního rozhodnutí. **Přesto mají velký význam, z hlediska vztahu k (zejména) vlastníkům a nájemcům pozemků, neboť jsou využívány jako závazný podklad pro jiné druhy koncepčních dokumentů, zejm. pro územněplánovací dokumentaci a dále jako podklad pro správní rozhodnutí.** Zpracování plánu péče zajišťuje orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení zvláště chráněného území. Zpracování plánů péče o národní parky a chráněné krajinné oblasti zajišťuje Ministerstvo životního prostředí. Před schválením plánu péče **vydá orgán ochrany přírody oznámení o možnosti seznámit se s návrhem plánu péče.** Oznámení zveřejní na portálu veřejné správy a zašle dotčeným obcím, které je zveřejní na své úřední desce.

**Pokud jde o zvláště chráněné živočichy a rostliny**, ustanovení § 48 zákona stanoví, že druhy rostlin a živočichů, které jsou ohrožené nebo vzácné, vědecky či kulturně velmi významné, lze vyhlásit za **zvláště chráněné**. Zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů se dle stupně jejich ohrožení člení na kriticky ohrožené, silně ohrožené, ohrožené. Podrobnosti stanoví **vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb.**, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. **Postup při udělování výjimek z ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů upravuje ustanovení § 56 zákona.**

**Co se týče soustavy Natura 2000**, jejím právním základem ochrany jsou transponovaná ustanovení směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích) a směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

(směrnice o stanovištích). Zákon upravuje jednak **ochranný režim evropsky významných lokalit (EVL) a ptačích oblastí**, jednak **hodnocení důsledků koncepcí a záměrů a to v § 45h a § 45i zákona**.

**Evropsky významná lokalita** je předběžně chráněna do vyhlášení lokality za zvláště chráněné území, účinnosti smlouvy o ochraně lokality nebo zveřejnění informace o jejím nezařazení do evropského seznamu. To znamená, že je ohledně ochrany EVL buď postupem podle § 45c resp. § 39 odst. 1 zákona obligatorně uzavřena smlouva o ochraně evropsky významné lokality nebo je podle § 45c obligatorně vyhlášena jako zvláště chráněné území v kategorii ochrany stanovené národním seznamem, a to postupem stanoveným v zákoně pro vyhlášení zvláště chráněného území příslušné kategorie.

Pokud je EVL součástí zvláště chráněného území, potom je chráněna v rámci ochranného režimu tohoto území (a fakultativně může být podle § 68 odst. 2 zákona uzavřena smlouva o provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody a způsobu hospodaření v lokalitě).

**Ptačí oblast** je chráněna příslušným nařízením vlády, kterým se ptačí oblast vymezuje podle § 45e odst. 1 až 3 zákona, vedle toho je možno uzavřít smlouvu o způsobu hospodaření podle § 45e odst. 4 zákona. Podle § 77a odst. 3 písm. v) zákona zajišťují péči v ptačích oblastech Krajské úřady ve svém správním obvodu, na území národního parku a chráněné krajinné oblasti potom správa příslušného chráněného území. V nařízení vlády může být obsažen výčet činností, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody.

Podle 45i odst. 1 a 2 zákona ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, je povinen jejich návrh **oznámit orgánu ochrany přírody**, tedy krajskému úřadu, správě příslušného NP nebo CHKO, nebo újezdnímu úřadu.

Orgán ochrany přírody vydá do 15 dnů ode dne doručení žádosti **stanovisko**, zda může koncepce či záměr mít samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na území evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. **Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem významný vliv nevyhloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zákona o EIA.** Zvláštní režim platí pro SEA na územně plánovací dokumentace. Zákon dále upravuje podmínky pro vydávání výjimek z ochrany EVL a ptačích oblastí.

**Další omezení vlastnických práv** podle zákona č. 114/1992 Sb., motivace a kompenzace upravuje část šestá zákona. Důležité je právo orgánu ochrany přírody stanovit rozhodnutím vydaným podle ustanovení § 66 zákona fyzickým a právnickým osobám **podmínky pro výkon jejich činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat**. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek. Takto lze omezit, popřípadě zakázat i činnost povolenou, a to v případě, že orgán ochrany přírody ve správním řízení prokáže, že by výkon takové činnosti mohl způsobit tímto zákonem zakázanou, popřípadě nedovolenou změnu přírody.

Ustanovení § 60 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. umožňuje orgánu ochrany přírody převést **právo hospodaření k nemovitosti ve státním vlastnictví** z důvodu ochrany přírody a krajiny na sebe, a to v zásadě bezúplatně. S předmětnou problematikou souvisí i ustanovení § 61 zákona o předkupním právu, jež určuje **vlastníkům nezastavěných pozemků ležících mimo sídelní útvary na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a vlastníkům jeskyní povinnost nabídnout v případě zamýšleného prodeje tyto pozemky ke koupi přednostně orgánu ochrany přírody**. Podle § 60 zákona o ochraně přírody a krajiny lze nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny vyvlastnit, a to za podmínek stanovených v zákoně o vyvlastnění.

Pracovníci všech orgánů ochrany přírody, kteří se při výkonu své pracovní činnosti prokáží služebním průkazem, mají právo vstupovat v nezbytných případech na cizí pozemky při plnění úkolů vyplývajících ze zákona.

Dle § 68 zákona vlastníci a nájemci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability. Orgány ochrany přírody jsou oprávněny provádět samy či prostřednictvím jiného **zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, neučiní-li tak k výzvě**

**orgánu ochrany přírody vlastník či nájemce pozemku sám, zejména pokud jde o ochranu zvláště chráněných částí přírody a významných krajinných prvků. Vlastníci a nájemci dotčených pozemků jsou povinni strpět provádění zásahů a umožnit osobám, které je zajišťují, vstup na pozemky.** Orgán ochrany přírody je povinen předem vyrozumět vlastníky či nájemce o rozsahu a době zásahu. Za případné škody vzniklé vlastníkům či nájemcům pozemků v souvislosti s těmito zásahy odpovídá orgán ochrany přírody, který zásahy nařídil. Tím není dotčena odpovědnost osob provádějících tyto zásahy.

Zákon stanoví pro vlastníky nemovitostí řadu omezení, na druhé straně zákon toto omezení aspoň teoreticky kompenzuje v § 58 odst. 2 a § 13 odst. 2 zákona, pokud je o možnost požádat v o **náhradu za újmu vzniklou omezením podle z části třetí až páté zákona č. 114/1992 Sb.**, resp. z omezení vyplývajících z **rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu** vydaného podle zákona (zde není omezení limitováno na jednotlivé části zákona). Ustanovení provádí vyhláška MŽP č. 432/2005 Sb. Zvláštní úpravu obsahuje zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Samostatně upravuje určité druhy kompenzací zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon).

### **Vlastnictví k pozemku a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)**

Lesní zákon **definuje les** v § 1 písm. a) jako lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa, jež jsou blíže určeny ustanovením § 3 tohoto zákona. V pochybnostech, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů (§ 3 odst. 3 zákona).

Přijetím zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, jsou obdobně jako u zákona č. 114/1992 Sb., souhlasy vydávané jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Jde primárně o **souhlas podle § 14 odst. 2 lesního zákona, podle něhož, dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů (v poznámce pod čarou se odkazuje na stavební zákon) zájmů chráněných lesním zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek.** Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.

Podle § 58 odst. 1 zákona má **práva a povinnosti vlastníka lesa nájemce, popřípadě podnájemce lesa, pokud smlouva mezi vlastníkem a nájemcem nebo smlouva mezi nájemcem a podnájemcem výslovně nestanoví jinak.** Lesy se člení podle převažujících funkcí do tří kategorií, a to na **lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské.** Vlastník má právo **navrhnout zařazení lesa do kategorie lesů ochranných (§7 odst.2) či do kategorie lesů zvláštního určení (§8 odst. 3).** O zařazení lesů do kategorie lesů zvláštního určení podle odstavce rozhoduje orgán státní správy lesů, přičemž tak může učinit též z vlastního podnětu. **Lesy zvláštního určení** jsou lesy, které nejsou lesy ochrannými a nacházejí se v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, v ochranných pásmech zdrojů přírodních minerálních vod a na území národních parků a NPR. Do kategorie lesů zvláštního určení lze podle § 8 odst. 2 dále zařadit lesy, u kterých **veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí** nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním. Jde mimo jiné o lesy v prvních zónách CHKO a lesy v přírodních rezervacích a přírodních památkách, **lesy se zvýšenou funkcí půdoochrannou, vodoochrannou, klimatickou nebo krajinnotvornou, potřebné pro zachování biologické různorodosti, a lesy v nichž jiný důležitý veřejný zájem vyžaduje odlišný způsob hospodaření.** To je podstatné proto, že u lesů zvláštního určení se lze za určitých podmínek odchýlit od povinností stanovených lesním zákonem, jejichž plnění pro ekologicky hodnotné pozemky není žádoucí. Především na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese, neuplatní zákazy podle § 20 odst. 1 a 2 lesního zákona (viz následující odstavce), především ale podle § 36 zákona, **ve prospěch účelového hospodaření v lesích ochranných a v lesích zvláštního určení lze přijmout opatření odchylná od některých ustanovení**

**tohoto zákona**, zejména pokud jde o velikost nebo přiřazování holých sečí. Tato opatření mohou být navržena v plánu nebo v osnově nebo je stanoví rozhodnutím orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu. Vlastníci lesů zvláštního určení jsou na druhou stranu povinni strpět omezení při hospodaření v nich.

Zákon o lesích v § 20 odst. 1 a 2 zakazuje provádět v lese některé činnosti, které lze rozdělit do tří skupin. Do první skupiny patří činnosti podle § 20 odst. 1 pod písmeny a) až k), které může **povolit vlastník lesa** a pokud by tím byla poškozena práva jiných vlastníků lesů, rozhoduje místo vlastníka lesa orgán státní správy lesa. U těchto činností (např. provádění terénních úprav, budování chodníků, oplocení apod.) je tedy na vlastníkově resp. na státním orgánu, aby rozhodl, zda v jeho lese je ta která činnost přípustná a vhodná či nikoliv. O druhé skupině činností (např. o stanovení podmínek při pořádání hromadných či sportovních akcí v lese dle § 20 odst. 5 zákona o lesích) **rozhoduje výlučně orgán státní správy lesa**. Ve třetí skupině jsou činnosti, které zákon o lesích **zakazuje absolutně a nepovoluje výjimku ze zákazu**, neboť se jedná o činnosti z hlediska ochrany lesa absolutně nepřipustné (např. zákaz odhazování nedopalků a hořících předmětů, zákaz znečišťování lesa odpadky, hrabání steliva apod.).

Vlastník může navrhnout orgánu státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa (§19 odst. 3 zákona).

Vlastník je povinen hospodařit tak, aby byly zachovány funkce lesa a byl zachován genofond lesních dřevin (§11 odst. 2) a využívat lesní pozemky pouze k plnění funkcí lesa (§13 odst.1).

Vlastník je povinen počínat si tak, aby nedocházelo k **ohrožování nebo poškozování lesů** (§ 11 odst. 1), aby nebyly poškozovány zájmy jiných vlastníků lesa (§ 11 odst. 2 v návaznosti na ust. 32 odst. 2 zákona) a provádět **opatření k přecházení a zabránění působení škodlivých činitelů na les** (§32 odst. 1). Škodlivými činiteli zákon rozumí jednak **škodlivé organismy** (původci chorob lesních porostů a rostlinní nebo živočišní škůdci lesních porostů) a škodlivé činitele, což je pojem širší, neboť zahrnuje jak škodlivé organismy, tak nepříznivé povětrnostní vlivy, imise a fyzikální nebo chemické faktory, způsobující poškození lesa. Zejména výskyt škodlivých organismů může u lesů ve správě pozemkových spolků, ponechaných přirozenému vývoji, určitý problém. Vlastník zde má jednak povinnost preventivní, tedy povinnost **preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škůdců** a zjišťovat a evidovat výskyt a rozsah škodlivých činitelů. Za druhé má **při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese** (kam patří nejen přemnožení škůdců, ale i větrné a sněhové kalamity, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) vlastník lesa povinnost činit **bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků** (např. asanovat napadené stromy). Orgán státní správy lesů může vlastníku lesa uložit povinnost činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků nařídit. Podrobnosti k ochraně lesa před škůdci a stanoví vyhláška MZE č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa.

Vlastník je povinen strpět provádění úkonů spojených s inventarizací lesa a poskytovat orgánům státní správy lesů nezbytné údaje (§28 odst. 4 zákona). Vlastník je dále povinen **obnovovat lesní porosty stanoviště vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa** (§31 odst. 1). Funkcemi lesa se rozumí podle § 2 písm. g) lesního zákona přínosy podmíněné existencí lesa, které se člení na produkční a mimoprodukční. Mimoprodukční funkce lesa zahrnují též funkce lesa ochranné (vodo-ochranné, půdo-ochranné a ochrana biodiverzity). V tomto kontextu je třeba vykládat též pojem zlepšování funkce lesa. Reprodukční materiál lesních dřevin k umělé obnově lesa a k zalesňování pozemků upravuje § 29 zákona, podrobnosti o přenosu semen a sazenic lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnosti o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků potom stanoví vyhláška MZE č. 139/2004 Sb., v návaznosti na další vyhlášení MZE (např. č. 150/2000 – 5100).

Vlastník je povinen hospodařit v souladu lesní hospodářskou osnovu (§25 zákona), případně lesním hospodářským plánem (§ 24 zákona). Zpracování **lesního hospodářského plánu** (LHP) musí zajistit právnické osoby, kterým je svěřeno nakládání se státními lesy, **ostatní právnické a fyzické osoby vlastníci více než 50 ha lesa v obvodu územní působnosti schvalujícího orgánu státní správy lesů**. Podrobnosti stanoví vyhláška MZE č. 84/1996 Sb. Hospodařit podle plánu mohou též právnické a fyzické osoby vlastníci méně než 50 ha lesa: zákon tedy nevylučuje, aby byly LHP vypracovávány i pro lesy o menší výměře než 50 ha, od této výměry jsou však povinné. Lesní hospodářské plány jsou zpracovávány zpravidla na deset let. Obsahují závazná a doporučující ustanovení. **Právnické a fyzické osoby, pro které byly schváleny plány, jsou povinny dodržovat podle § 24 odst. 5 pouze jejich závazná ustanovení**. Závaznými ustanoveními plánu jsou maximální (tedy nepřekročitelná) celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu (tedy v praxi velmi malý segment textové části LHP). Pro všechny lesy ve vlastnictví státu a pro lesy ve vlastnictví obcí, pro které musí být zpracován lesní hospodářský plán (tedy pro obecní lesy o výměře větší než 50 hektarů) je třetím závazným ustanovením lesního hospodářského plánu minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech do 40 let věku. Pravidla poskytování podpory na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin a o poskytování náhrad zvýšených nákladů stanoví vyhláška MZE č. 80/1996 Sb. Pro vlastníky lesa, kteří hospodaří podle LHP zákon v návaznosti na prováděcí právní předpisy, stanoví určité specifické povinnosti (např. povinnost provést sumarizaci škod a výskytu kalamitních škůdců podle vyhlášky č. 101/1996 Sb.).

Lesní hospodářské osnovy (LHO) se zpracovávají pro zjištění stavu lesa a pro výkon státní správy lesů se pro lesy o výměře menší než 50 ha ve vlastnictví fyzických a právnických osob, pokud pro ně není zpracován LHP. Zpracování osnov zadává místně příslušný orgán státní správy lesů. Proces schvalování LHO upravuje § 25 lesního zákona a § 11 vyhlášky MZE č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k LHP a LHO upravuje § 4 zákona č. 114/1992 Sb., v naturových územích musí nově projít LHP a LHO posouzením vlivů na soustavu Natura 2000, stanoví-li tak orgán ochrany přírody. Pro ně se podle § 4 odst. 3 zákona vydává závazné stanovisko z hlediska ochrany přírody a krajiny, přičemž orgán ochrany přírody zde má zohlednit čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Vlastník lesa je povinen zajišťovat hospodaření v lesích v součinnosti s **odborným lesním hospodářem** (§37 odst. 1 zákona), což znamená, že každý, kdo vlastní les, musí mít lesního hospodáře, není-li jím sám. Pokud si vlastník lesa nevybere odborného lesního hospodáře sám, vykonává v lesích, pro které jsou zpracovány osnovy (především těch o výměře menší než 50 ha), funkci odborného lesního hospodáře právnická osoba, která v určeném území vykonává právo hospodaření ve státních lesích, pokud orgán státní správy lesů nerozhodne o pověření jiné právnické nebo fyzické osoby, přičemž tuto činnost hradí stát. Způsobu výpočtu nákladů na činnost odborného lesního hospodáře stanoví vyhláška MZE č. 219/1998 Sb.

**Podle § 32 odst. 1 lesního zákona je vlastník lesa povinen provádět preventivní opatření proti vzniku lesních požárů** podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. Povinnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob podle tohoto zákona jsou obecně upraveny v § 5 zákona, přičemž podle § 7 zákona o požární ochraně, je vlastník nebo uživatel lesů v souvislých lesních porostech o celkové výměře vyšší než 50 hektarů povinen zabezpečit v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru, nad rámec povinností stanovených v § 5, opatření pro včasné zjištění požáru v lesích a proti jeho rozšíření pomocí hlídkové činnosti s potřebným množstvím sil a prostředků požární ochrany, pokud tak neučiní Ministerstvo zemědělství podle zvláštního zákona.

### **Vlastnictví k pozemku a zákon č. 254/2001 Sb. o vodách (vodní zákon)**

Základním pravidlem, které je nutné vzít na vědomí, je, že povrchové ani podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a jsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují (§ 3, odst. 1 zákona). Vodní zákon stanoví v § 14 povinnost požádat o povolení k některým

činností (např. k vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích), s výjimkami stanovenými v odst. 2 předmětného ustanovení. Jeden z klíčových pojmů vodního zákona je „**vodní dílo**“. Vodní dílo je definováno v § 55 vodního zákona. Jde o jakoukoliv stavbu, která slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, jakémukoliv k nakládání s vodami, apod. Termín je tedy velice široký, zahrnuje přehradu, hráze, vodní nádrže, jezy a zdrže, rybníky (viz § 2 c zákona č. 99/2004 Sb.), a to i rybníky historické, dále regulace toků, studny a podobně. Za vodní díla se podle tohoto zákona nepovažují jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků na jednotlivých pozemcích a stavbách k zachycení vody a k ochraně jednotlivých pozemků a staveb proti škodlivým účinkům povrchových nebo podzemních vod, jakož i jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků k akumulaci odpadních vod (žumpy) a vodovodní a kanalizační přípojky.

Zákon stanoví povinnosti vlastníka vodního díla, přičemž, pokud se v tomto zákoně užívá pojem "vlastník" nebo "nabyvatel", rozumí se jím podle § 126 zákona i ten, komu svědčí **právo hospodaření**. Pokud vlastník přenesl práva nebo povinnosti, jichž se příslušné ustanovení týká, na uživatele, hledí se na něj jako na vlastníka. K provedení vodních děl, k jejich změnám a změnám jejich užívání, jakož i k jejich odstranění je třeba **povolení vodoprávního úřadu**. Vlastník je dle § 59 vodního zákona povinen **udržovat vodní dílo v řádném stavu tak, aby nedocházelo k ohrožování bezpečnosti osob, majetku a jiných chráněných zájmů**. Musí dodržovat podmínky a povinnosti, za kterých bylo vodní dílo povoleno. Vodoprávní úřad může svým rozhodnutím uložit povinnost zpracovat a předložit mu ke schválení manipulační, případně provozní řád vodního díla, což ale u historických rybníků nebude v praxi příliš relevantní. K provádění vodoprávního dozoru vodoprávních úřadů ve věcech působnosti Ministerstva zemědělství se mimo jiné vztahuje Metodický pokyn MZE č. 937/2003-6000.

**Udržovací práce**, které by mohly negativně ovlivnit životní prostředí nebo stabilitu vodního díla, je jeho vlastník povinen ohlásit vodoprávnímu úřadu. Pro bezzásahový režim pozemků ve správě pozemkových spolků může být problémem ustanovení, podle něhož je vlastník vodního díla povinen **odstraňovat náletové dřeviny z hrází sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k akumulaci vody**; na tyto povinnosti se nevztahuje zákon č. 114/1992 Sb., s výjimkou případů, kdy se jedná o památné stromy nebo zvláště chráněné druhy rostlin. Před jejich odstraněním, není-li nebezpečí z prodlení, je vlastník vodního díla povinen oznámit svůj záměr orgánu ochrany přírody. Zde v podstatě vodní zákon konstruuje vztah speciality a obecnosti k § 8 a 9 zákona č. 114/1992 Sb. (kácení dřevin). Klíčové je, že odstraňovány musí být pouze náletové dřeviny **z hrází**, nikoliv tedy např. z břehů rybníka, přilehlých mokřadů a podobně. Navíc, zvláště chráněné druhy rostlin podléhají souhlasu orgánu ochrany přírody, který může de iure tuto povinnost derogovat (v této části se zvláštní úprava podle zákona o vodách neuplatní). Vlastník je dle § 59 vodního zákona povinen odstraňovat předměty a hmoty zachycené či „ulpělé“ na vodních dílech a nakládat s nimi podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Vlastník je též povinen zajišťovat „**technickobezpečnostní dohled**“ (§ 62, odst. 1 zákona), který v detailech upravuje vyhláška č. MZE 471/2001 Sb., o technickobezpečnostním dohledu nad vodními díly. Zvláštní povinnosti mají vlastníci vodních děl v případě povodní (§ 84 zákona). Je-li rybník zdrojem vody pro hašení, je vlastník povinen udržovat jej v takovém stavu aby bylo umožněno použití požární techniky a čerpání vody pro hašení požárů (§ 7 zákona č. 133/85 Sb., o požární ochraně ve znění pozdějších předpisů). **Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách nezávisle na povinnostech vlastníka vodního díla konstruuje povinnosti týkající se vlastnictví koryt vodního toku a přilehlých pozemků**. Vlastnictví k vodnímu toku jako takové neexistuje: povrchová voda totiž není předmětem vlastnictví.

Podle ustanovení § 50 c) zákona o vodách jsou vlastníci pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, povinni **strpět na svém pozemku vodní díla umístěná v korytě vodního toku, pokud byla vybudována před 1. lednem 2002**. Jde o veřejnoprávní omezení vlastnického práva vyplývající přímo z vodního zákona, které ke svému vzniku nepotřebuje žádnou další právní skutečnost. Není proto třeba, aby mezi vlastníkem takového vodního díla a vlastníkem pozemku, na němž se nachází vodní tok, byla uzavřena smlouva (např. smlouva o nájmu nebo o věcném břemeni). Rovněž není

třeba jakéhokoliv prohlášení vlastníka pozemku nebo vkladu takového práva, respektive omezení, do katastru nemovitostí.

**Vlastník nesmí měnit směr, podélný sklon a příčný profil koryta vodního toku, poškozovat břehy, těžit z koryta vodních toků zeminu, písek nebo nerosty a ukládat do vodních toků předměty,** kterými by mohlo dojít k ohrožení plynulosti odtoku vod, zdraví nebo bezpečnosti, jakož i ukládat takové předměty na místech, z nichž by mohly být splaveny do vod (§ 46 odst. 1)

K těžbě písku, štěrku, bahna, valounů apod. z pozemku, na němž leží koryto vodního toku, je potřeba zvláštní povolení vodoprávního úřadu (§ 14, odst 1b). Vodoprávní úřad může uložit vlastníkovi způsob rybníkářského obhospodařování (§ 35, odst. 2).

Vlastník pozemku, na němž se nachází koryto vodního toku, je povinen (§ 50, odst. 1) strpět na svém pozemku břehové porosty, **udržovat břehy koryta vodního toku ve stavu potřebném k zajištění neškodného odtoku vody,** odstraňovat překážky a cizorodé předměty ve vodním toku s výjimkou nánosů (pokud tyto činnosti neznamenají vynaložení zvláštních nákladů, zvláštní odbornou způsobilost nebo použití speciální techniky), strpět na svém pozemku umístění zařízení ke sledování stavu povrchových a podzemních vod a ekologických funkcí vodního toku, strpět po nich průchod osob podél vodních toků (neplatí na pozemcích v zastavěném území obce a na oplocených pozemcích), výjimku z této povinnosti může povolit vodoprávní úřad.

Obdobné podmínky platí pro vlastníky pozemků sousedících s vodním tokem (§ 51). Vlastníci staveb v sousedství vodních toků jsou povinni ve veřejném zájmu dbát o jejich statickou bezpečnost a celkovou údržbu, aby neohrožovaly plynulý odtok. Pokud k narušení plynulého odtoku vod dojde v důsledku zanedbání péče o tyto stavby nebo zařízení, jsou jejich vlastníci povinni na své náklady provést nápravu a plynulý odtok vody plně obnovit (§ 52, odst. 2 zákona). K zasypávání odstavených ramen vodních toků, stejně jako k vrácení vodního toku do původního koryta, je potřeba zvláštního povolení vodoprávního úřadu (§ 14, odst. 1d,e zákona). V aktivní zóně záplavových území se nesmí umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou staveb, která souvisejí s vodním tokem (vodní díla, protipovodňová opatření apod.), staveb pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod, nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury a chmelnic. V aktivní zóně je dále zakázáno těžit nerosty a zeminu způsobem zhoršujícím odtok povrchových vod, provádět terénní úpravy zhoršující odtok povrchových vod, skladovat odplavitelný materiál, látky a předměty, zřizovat oplocení, živé ploty a jiné podobné překážky, zřizovat tábory, kempy a jiná dočasná ubytovací zařízení (§ 67 odst. 2 zákona). K vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry je třeba zvláštního povolení vodoprávního úřadu (§ 14, odst. 1a). Toto neplatí v případě, že jde o obnovu lesa (§ 14, odst. 2 zákona). Zvláštní povinnosti mají vlastníci pozemků v záplavovém území v případě povodní (§ 85 zákona).

**Vlastnictví rybníka** se dotýká též zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství.

## **Vlastnictví k pozemku a zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu**

**Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu se úzce dotýká vlastnictví k zemědělskému pozemku.** Zákon operuje s pojmem **zemědělský půdní fond**, který tvoří v úplném výčtu pozemky zemědělsky obhospodařované, tedy orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny ("zemědělská půda") a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není ("půda dočasně neobdělávaná"). **Zákon upravuje povinnosti při hospodaření na zemědělském půdním fondu (§ 3).** Hospodařit na zemědělském půdním fondu musí vlastníci nebo nájemci pozemků tak, aby neznečišťovali půdu a tím potravní řetězec a zdroje pitné vody škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů, nepoškozovali okolní pozemky a příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy a chránili obdělávané pozemky podle schválených projektů pozemkových úprav. Vlastníci nebo nájemci pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu jsou povinni umožnit orgánům ochrany

zemědělského půdního fondu vstup na pozemky za účelem dozorové a kontrolní činnosti. Pro nezemědělské účely, což je podstatné pro pozemkové fondy, je nutno použít především nezemědělskou půdu. K odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely **je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu**

## **Vlastnictví k pozemku a zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti**

Zákon obsahuje celou řadu omezení vlastníků pozemků ve prospěch myslivosti. Zákon především operuje s pojmem „**vlastník honebního pozemku**“. Právo myslivosti lze provádět toliko v honitbě, což je soubor pro oboru nejméně 50 ha a v ostatních případech 500 ha souvislých honebních pozemků jednoho nebo více vlastníků vymezený ve správním rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti (tzv. uznáním honitby, § 18 zákona). Takových celistvých pozemků je velmi málo a proto návrh na uznání honitby podává nejen vlastník honebních pozemků, ale i přípravný výbor tzv. „honebního společenstva“. Ne všichni vlastníci honebních pozemků však musí být členy společenstva. Společenstvo může požádat, aby **k honebním pozemkům dosahujícím minimální výměry byly přičleněny další souvislé honební pozemky jiných vlastníků, a to s uvedením důvodů tohoto přičlenění**. Celkový rozsah výměn a přičlenění, které se provádějí k vyrovnání hranic, nesmí být sice vyšší než 10 % výměry vlastních honebních pozemků navrhovatele honitby, **přičlenění však může být provedeno i bez souhlasu vlastníka (§ 30), kterému sice náleží od držitele honitby náhrada, ale vyplývají mu z této skutečnosti také nemalé povinnosti a omezení**, jejichž nesplnění je hodnoceno jako přestupek, resp. správní delikt podle § 63 a 64 zákona<sup>58</sup>.

Uživatelé honiteb jsou sice povinni s vlastníky, popřípadě nájemci honebních pozemků, kteří na těchto pozemcích hospodaří a nejsou členy honebního společenstva, projednat alespoň 7 dnů předem konání činností, které mohou omezit obhospodařování těchto pozemků. Na žádost uživatele honitby však může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit přiměřené **omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejich částí**, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků (§ 9 odst. 3). Především však, celý § 10 obsahuje omezení práv vlastníků, popřípadě nájemců pozemků, kteří jsou povinni k zabránění škodám působeným na zvěři při obhospodařování honebních pozemků oznámit s předstihem uživateli honitby dobu a místo **provádění zemědělských prací v noční době, kosení píce a použití chemických přípravků na ochranu rostlin**. Uživatelé honiteb jsou povinni provést po tomto oznámení vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků potřebná opatření k záchraně zvěře. Provozovatelé mechanizačních prostředků na kosení píce jsou povinni používat účinných plašičů zvěře, a pokud je to možné, provádět sklizňové práce tak, aby zvěř byla vytlačována od středu sklizeného pozemku k jeho okraji. Provozovatelé silážních jam a krechtů jsou povinni provádět opatření proti nežádoucímu přístupu zvěře. V zájmu ochrany zvěře jsou uživatelé polních honiteb povinni pečovat o zakládání remízků a jiných vhodných úkrytů pro zvěř a uživatelé lesních honiteb o zakládání políček pro zvěř na pozemcích, na kterých jim to vlastníci, popřípadě uživatel honebních pozemků na jejich žádost písemně povolí, v souladu se zákonem o lesích a prováděcími právními předpisy.

**Souhlas vlastníka honebního pozemku je nezbytný k vybudování a umístění slaniska, napajedla, zařízení pro přikrmování, pozorování a lov zvěře a dalších mysliveckých zařízení**. Nedá-li však **žádný z vlastníků** honebních pozemků v honitbě tento **souhlas, rozhodne o umístění slaniska, napajedla nebo zařízení pro přikrmování zvěře** (ne však už zařízení pro pozorování a lov zvěře a dalších mysliveckých zařízení) **orgán státní správy myslivosti (§ 9 odst. 2 zákona)**. Tímto rozhodnutím se de iure nahrazuje souhlas vlastníka správním aktem. Zařízení je potom zakázáno poškozovat.

Podle § 41 odst. 1 má být orgán státní správy myslivosti oprávněn povolit lov i na **nehonebních pozemcích**, a to i z vlastního podnětu, tedy bez souhlasu jejich vlastníků. **Myslivci mohou navíc**

<sup>58</sup> Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je nucené omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. V daném případě je splněna pouze jediná z těchto podmínek, a to zákonný základ. Vůbec není zdůvodněn veřejný zájem na omezení vlastnického práva.



**vstupovat na neoplocené pozemky vlastníků bez jejich souhlasu, v rámci tzv. dohledávky zvěře** (§ 43 zákona). Jsou sice oprávněni vstupovat s loveckou zbraní a loveckým psem na pozemky cizí honitby a na neoplocené nehonební pozemky „v nezbytně nutné míře“ a až po předchozím vyrozumění uživatele cizí honitby nebo vlastníka, popřípadě nájemce nehonebních pozemků (který se může dohledávky zvěře zúčastnit), ten má ale „povinnost provedení dohledávky umožnit“ (§ 43 odst. 2), tzn., že ji nemůže odepřít. Dohledávku na **oploceném** nehonebním pozemku není ovšem bez souhlasu vlastníka, popřípadě nájemce, možno provést vůbec.

Podle § 30 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů je výkon mysliveckého práva v národní přírodní rezervaci možný jen se souhlasem orgánu ochrany přírody. Bez souhlasu orgánu ochrany přírody nelze myslivecké právo v NPR vůbec vykonávat (je to zvláštní právní úprava oproti mysliveckým předpisům).

## **Vlastnictví k pozemku a další předpisy správního práva**

**Zákon č. 362/2004 Sb., o rostlinolékařské péči**, upravuje mimo jiné ochranu rostlin a rostlinných produktů proti škodlivým organismům a poruchám v oblasti zemědělství, lesního hospodářství a zeleně. Podle § 3 zákona, fyzická nebo právnická osoba, která pěstuje, vyrábí, zpracovává nebo uvádí na trh rostliny, rostlinné produkty nebo jiné předměty, a vlastník pozemku nebo objektu nebo osoba, která je užívá z jiného právního důvodu, jsou povinni zjišťovat a omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů včetně plevelů tak, aby nevznikla škoda jiným osobám nebo nedošlo k poškození životního prostředí anebo k ohrožení zdraví lidí nebo zvířat a používat k ošetřování rostlin, rostlinných produktů a jiných předmětů proti škodlivým organismům pouze přípravky, další prostředky a mechanizační prostředky povolené k používání podle tohoto zákona, a to způsobem, který nepoškozuje okolní porost, zdraví lidí a zvířat nebo životní prostředí.

Zákon upravuje nejrůznější zákazy (např. zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů či dovozu a přemísťování rostlin, rostlinných produktů a jiných předmětů), některá omezení se však nevztahují na malá množství rostlin, rostlinných produktů, potravin nebo krmiv pro zvířata, která jsou určena pro užití vlastníky nebo příjemci k nevýrobním a k neobchodním účelům nebo ke spotřebě během přepravy. Podmínky stanoví vyhláška MZE č. 330/2004 Sb., o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů

**Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**, upravuje účast veřejnosti jako takové (tj. nejen vlastníků pozemků) v procesu EIA, tedy ve zjišťovacím řízení, pokud se provádí (§ 7), vyjádření k dokumentaci (§ 8) a posudku (§ 9). V § 10 a–j upravuje posuzování koncepcí (tzv. SEA). Povinnost zohlednit vyjádření veřejnosti obsahuje ve velmi nezávazné formě i zákon 76/2002 Sb., o integrované prevenci/IPPC (§ 11), zákon č. 78/2004 Sb., o GMO (§ 5). **Samozřejmě, efektivnější je z tohoto pohledu tzv. plnoprávná účast občanských sdružení** podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle § 115, odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001, o vodách, podle § 23, odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o EIA a § 7 odst. 1. písm. d) zákona č. 76/2002 Sb., o IPPC, která předpokládá účast ve správním řízení podle zákona č. 500/2004 Sb..

**Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči**, především definuje samostatně v § 43, kdo má práva a povinnosti stanovené tímto zákonem vlastníku kulturní památky ve zvláštních případech „nestandardního“ vlastnictví. V zákon stanoví § 3 až 7 povinnosti vlastníka při prohlašování věcí za kulturní památky a při nakládání s kulturní památkou (chránit věc, oznámit zamýšlenou i uskutečněnou změnu jejího vlastnictví, správy nebo užívání, resp. povinnost požadované údaje o těchto věcech a jejich zamýšlené změny, umožnit Národnímu ústavu památkové péče prohlídku věcí, popřípadě pořízení jejich vědecké dokumentace). Podle § 9 zákona je vlastník kulturní památky povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Odpovídající povinnosti má i ten, kdo kulturní památku užívá nebo ji má u sebe (držitel). Zvláštní ustanovení § 14 se vztahuje na převod věci. Zákon upravuje opatření, neplní-li vlastník kulturní památky výše uvedené povinnosti, oznamovací povinnost vlastníka kulturní památky. Vlastník kulturní památky je povinen

bez zbytečného odkladu každé ohrožení nebo poškození kulturní památky oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a vyžádat si jeho rozhodnutí o způsobu odstranění závady. Jde-li o nemovitou kulturní památku, která je stavbou, vyrozumí též stavební úřad. Vlastník kulturní památky je povinen každou zamýšlenou změnu jejího užívání, a jde-li o nemovitou kulturní památku, i její zamýšlené vyklizení, předem ohlásit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Podle § 14 zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu. Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny, je povinen k zamýšlené stavbě, stavební změně nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Státní správa může nařídit podle § 15 opatření k zajištění péče o kulturní památky (nařízení udržovacích prací nebo nezbytných úprav nebo k nařízení neodkladných zabezpečovacích prací podle stavebního zákona), v krajním případě ji vyvlastnit. I podle památkového zákona je možno žádat o příspěvek na zachování a obnovu kulturní památky. Specifické povinnosti jsou stanoveny při provádění archeologických výzkumů.

**Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon**, upravuje řešení sporů mezi těžební organizací a fyzickými nebo právními osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí (§ 33 resp. § 31 odst. 4 zákona), **zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti**, upravuje právo těžební a prospektorské organizace a státní správy po předchozím oznámení vlastníkovi (správci, uživateli), vstupovat na cizí nemovitosti. Významné omezení vlastnických práv vlastníka nebo nájemce nemovitosti uložením povinnosti strpět provedení geologických prací upravuje **zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích**. Rozhodnutí o omezení práv vlastníka nebo nájemce nemovitosti lze vydat pouze ve veřejném zájmu, není-li v rozporu se státní surovinovou politikou, v nezbytném rozsahu, na dobu určitou, za náhradu.

**Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství**, upravuje povinnost vlastníka nebo oprávněného uživatele nemovitosti strpět vstup na pozemky, umístění zeměměřičských značek na nemovitosti, jakož i povinnost zdržet se všeho, co by tyto značky mohlo poškodit, učinit nepoužitelnými nebo co by je mohlo zničit.

**Podle zákona č. 266/1994 Sb., o drahách**, jsou vlastníci nemovitosti v sousedství dráhy povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření k zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí, vznikne-li toto nebezpečí výstavbou nebo provozem dráhy nebo přírodními vlivy. Vznikne-li toto nebezpečí z jednání těchto vlastníků, jsou povinni učinit nezbytná opatření na svůj náklad.

Podle **zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**, vlastník nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, odpovídá za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti na přilehlém chodníku.

Veliké množství omezení práv vlastníka nemovitostí upravuje **zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon**. Povinnosti se týkají umístování přenosových soustav (plynové, elektrické vedení a podobně), vstupu na pozemky, ochranných pásem, práva odstraňovat porosty ohrožující provoz rozvodných zařízení apod.

**Zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon**, upravuje účast vlastníka nemovitosti v řízení o povolení k využívání zdroje a problematiku ochranného pásma, Povinnosti vlastníků nemovitostí umožnit oprávněným osobám vstup na pozemky, do staveb a objektů, které nejsou nemovitostmi, za účelem získání údajů a strpět na svých nemovitostech umístování značek vyznačujících hranice ochranných pásem, lázeňského místa a vnitřního území lázeňského místa.