

Obec M. se nachází ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností S. v kraji L., její obecní úřad neplní funkci stavebního úřadu. Obec M. má 427 obyvatel. Zastupitelstvo obce M. má 11 členů.

Obec M. má platný a účinný územní plán, vydaný v r. 2010, který nebyl nikdy změněn. V územním plánu obce M. je vymezena zastavitelná plocha „Z“ o výměře 2,5 ha, určená k bytové výstavbě. Plocha je situována nedaleko lesa severovýchodním směrem od zastavěného území obce.

Výlučným vlastníkem všech pozemků v ploše „Z“ byla donedávna developerská společnost A., s.r.o. Pozemky v ploše „Z“ nechala rozdělit a vybudovala k nim přístupové komunikace a inženýrské sítě.

Koncem ledna r. 2019 se společnost A., s.r.o., dostala do finančních potíží a všechny pozemky v ploše „Z“, včetně vybudovaných příjezdových komunikací a inženýrských sítí prodala jiné developerské společnosti C., s.r.o.

Jediným jednatelem společnosti C., s.r.o., je pan W.

Společnost C., s.r.o., plánuje na ploše „Z“ postavit soubor staveb sestávající ze 2 čtyřpodlažních bytových domů o 8 bytových jednotkách a z 3 dvoupodlažních rodinných domů. Záměr výstavby prezentuje pod názvem „*Bydlení u lesa*“. Záměr nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí.

V rámci přípravy podkladů pro žádost o vydání územního rozhodnutí se společnost C., s.r.o., obrátila v průběhu měsíce května 2019 na dotčené orgány s žádostmi o vydání předepsaných závazných stanovisek. Závazná stanoviska dotčených orgánů byla vydána do konce měsíce července 2019 s výjimkou závazného stanoviska orgánu územního plánování, které vydáno nebylo. Společnost C., s.r.o., vydání tohoto závazného stanoviska u dotčeného orgánu příslušného k jeho vydání neúspěšně urgovala.

Dne 15. 8. 2019 se konalo zasedání zastupitelstva kraje L., na němž byl schválen návrh na vydání aktualizace zásad územního rozvoje kraje L. Tato aktualizace nebyla pořizována zkráceným způsobem. Aktualizace nabyla účinnosti dne 2. 9. 2019. Jejím obsahem bylo, kromě jiného, i nové vymezení koridoru nadmístního významu („K3“) pro umístění stavby dopravní infrastruktury – silnice I. třídy, navazující na již vybudovaný obchvat obce M. Koridor dle mapových zákresů hluboko zasahoval do zastavitelné plochy „Z“ vymezené v územním plánu obce M.

Jednatel společnosti C., s.r.o., pan W., se o obsahu aktualizace dozvěděl 25. 8. 2019 a s hrůzou si uvědomil, že dosud vůbec nevěnoval procesu pořizování a projednávání aktualizace zásad územního rozvoje kraje L. pozornost. Následujícího dne přikázal svému zaměstnanci panu P. pověřenému přípravou žádosti o vydání územního rozhodnutí, aby ji urychleně podal, aby „mohla být vyřízena ještě podle stávajícího územního plánu obce M., dokud nebude revidován“.

Žádost byla podána u příslušného stavebního úřadu, kterým je pověřený obecní úřad v obci R. v kraji L., dne 28. 8. 2019. Stavební úřad vydal dne 16. 9. 2019 usnesení, jímž územní řízení přerušil, a současně vyzval společnost C., s.r.o., k doplnění žádosti jednak o doklad o vlastnickém právu k pozemkům, na nichž mají být umístěny jednotlivé stavby souboru, jednak o závazné stanovisko orgánu územního plánování, které je jedním z podkladů pro posuzování záměru žadatele. Společnost C., s.r.o., se proti usnesení o přerušení územního řízení, které jí bylo oznámeno dne 23. 9. 2019, neodvolala.

Odvolání proti přerušení územního řízení však podal dne 1. 10. 2019 u stavebního úřadu jménem obce M. její starosta pan Z., který se o přerušení řízení dozvěděl od jednatele společnosti C., s.r.o. pana W. Podání učinil bez předchozího projednání v zastupitelstvu obce M. V odvolání uvedl, že obec má „eminentní zájem na rychlém vyřízení věci a na výstavbě, protože nové domy přilákají nové obyvatele, což pozvedne život v obci“.

Po důkladném prostudování aktualizace zásad územního rozvoje a po poradě se svým přítelem právníkem se jednatel společnosti C., s.r.o., pan W. dne 24. 10. 2019 obrátil na Ministerstvo pro místní rozvoj s podnětem k přezkumnému řízení „ve věci aktualizovaných zásad územního rozvoje kraje L.“. Nezákonost aktualizace spatřoval v nedostatečném odůvodnění zvolené varianty řešení koridoru „K3“ a požadoval, aby ministerstvo v rámci přezkumného řízení rozhodlo o jeho „přetrasování“.

Dne 30. 10. 2019 byla uvedenému stavebnímu úřadu doručena písemnost označená jako „oznámení o přestupku“, podepsaná panem F., vlastníkem lesa, který se nachází v blízkosti zastavitelné plochy „Z“. Údajný přestupek má spočívat v neoprávněné stavební činnosti na pozemcích na této ploše.

Stavební úřad požádal o vysvětlení jednatele společnosti C., s.r.o., pana W. Ten přiznal, že koncem září objednal u pana H., který je jako fyzická osoba stavebním podnikatelem, vyzdění základů jednoho bytového domu, vybagrovaných „již někdy začátkem r. 2019“, ještě v době, kdy pozemky vlastnila společnost A., s.r.o., Pan W. uvedl, že nechal stavební jámu, za kterou společnost C., s.r.o., společnosti A., s.r.o., zaplatila, „vyzdít, aby v důsledku podzimních dešťů nedošlo k sesuvu zeminy a práce tak nepřišla nazmar“. Dodal ještě, že „povinnost přece porušila společnost A., s.r.o.“ a že společnost C., s.r.o., pouze odvracela škodu, a proto „vlastně jednala v krajní nouzi“.

#### OTÁZKY:

1. Proč měla společnost C., s.r.o. v daném případě obstarat a předložit závazné stanovisko orgánu územního plánování?
2. Společnost C., s.r.o. pouze urgovala vydání závazného stanoviska. Mohla se domáhat jeho vydání nějakým právním prostředkem nebo právními prostředky? Jestliže ano, uveďte, na základě jakých právních ustanovení.
3. Měl jednatel společnosti C., s.r.o., pan W. pravdu, když předpokládal, že žádost o územní rozhodnutí podaná dne 28. 8. 2019 bude vyřízena „ještě podle stávajícího územního plánu“ obce M.? Právně odůvodněte.
4. Posuďte zákonost požadavku doplnit doklad o vlastnickém právu k pozemkům, na nichž mají být umístěny jednotlivé stavby souboru, obsaženého ve výzvě stavebního úřadu vydané dne 16. 9. 2019.
5. Byl nebo mohl být starosta obce M. pan Z. oprávněn podat odvolání proti usnesení o přerušení územního řízení jménem obce M. bez předchozího projednání v zastupitelstvu? Jak by mělo být o tomto odvolání rozhodnuto a proč?
6. Ze kterého právního ustanovení vyplývá požadavek odůvodnění vydané aktualizace zásad územního rozvoje kraje L.? Může Ministerstvo pro místní rozvoj „vyhovět“ požadavku jednatele společnosti C., s.r.o. pana W. na „přetrasování“ koridoru „K3“, shledá-li odůvodnění zvolené varianty řešení skutečně nedostatečným?
7. Naplnilo v daném případě vyzdění základů bytového domu skutkovou podstatu nějakého přestupku nebo nějakých přestupků? Jestliže ano, o který přestupek nebo o které přestupky šlo a kdo se jich dopustil?

#### **Odpovědi právně odůvodněte.**

***U odpovědí vázaných na aplikaci právního předpisu je třeba použít přesné citace (předpis, paragraf, odstavec, písmeno ...).***

## ŘEŠENÍ

1. Z § 96b odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že v daném případě je závazné stanovisko orgánu územního plánu jedním z podkladů v řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí (jde o rozhodnutí a řízení podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5 stavebního zákona; umístění souboru staveb nepochybně vyvolá změnu v území; na záměr, který je předmětem žádosti, se nevztahuje žádná z uvedených výjimek). Příslušný k vydání tohoto závazného stanoviska je v daném případě (záměr se nachází na území jediné obce) obecní úřad obce s rozšířenou působností v roli úřadu územního plánování [§ 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, a jeho § 7 odst. 1 písm. c) *a contrario*]. Podle § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je žadatel povinen připojit potřebná závazná stanoviska ke své žádosti. Jednou z výjimek je obstarání závazného stanoviska orgánu územního plánování stavebním úřadem podle § 96b odst. 2 stavebního zákona. Na daný případ se však tato výjimka nevztahuje, neboť obec R. není obcí s rozšířenou působností a její obecní úřad (= pověřený obecní úřad) není k vydání tohoto závazného stanoviska příslušný.

*Odkaz na § 96b stavebního zákona je obsažen rovněž v ustanovení o posuzování záměru žadatele o vydání územního rozhodnutí (jeho § 90 odst. 2).*

2. Závazné stanovisko orgánu územního plánování není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (§ 149 odst. 1 správního řádu), konkrétní lhůta pro jeho vydání není stanovena. Jestliže orgán územního plánování nevydal závazné stanovisko v přiměřené lhůtě, mohla společnost C., s.r.o., podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 6 odst. 1 a § 80 odst. 3 správního řádu).

*Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko není výsledkem správního řízení, je k podání žádosti ve věci týkající se závazného stanoviska namísto účastníka řízení legitimován přinejmenším ten, kdo o vydání závazného stanoviska požádal.*

Po vyčerpání tohoto právního prostředku mohla společnost C., s.r.o., podat žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. soudního řádu správního.

*Možnost podat tzv. zásahovou žalobu má oporu v judikatuře (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98).*

*Není-li závazné stanovisko rozhodnutím ani ve smyslu soudního řádu správního (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113), nelze uvažovat o podání žaloby k ochraně proti nečinnosti.*

3. Jednatel společnosti C., s.r.o., pan W. pravdu neměl. Podle § 54 odst. 6 stavebního zákona je obec povinna bez zbytečného odkladu „uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací vydanou krajem ...“, tedy s aktualizovanými zásadami územního rozvoje; do doby, než se tak stane, nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou s nimi v rozporu.

*Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona má zastupitelstvo obce M. bezodkladně rozhodnout o pořízení změny územního plánu.*

*Stavební úřad rozhoduje o žádosti podle stavu v době vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2010, čj. 1 As 24/2011-79). Prakticky nelze předpokládat, že by vydal rozhodnutí o žádosti podané 28. 8. 2019 ještě před nabytím účinnosti aktualizace, tedy před 2. 9. 2019. Podle § 54 odst. 5 stavebního zákona se při rozhodování nepoužije „část územního plánu, která v území znemožňuje realizaci záměru obsaženého v ... zásadách územního rozvoje.“*

4. Požadavek doplnit doklad o vlastnickém právu byl nezákonný. Požadované přílohy žádosti o vydání územního rozhodnutí upravuje § 86 odst. 2 stavebního zákona. Jde o taxativní výčet, v němž doklad o vlastnickém právu uveden není.

*Stejný závěr vyplývá z § 184a odst. 1 stavebního zákona, na který odkazuje § 86 odst. 2 písm. a) téhož. Souhlas vlastníka pozemku se podle § 184a odst. 1 stavebního zákona dokládá pouze tehdy, není-li žadatel vlastníkem pozemku. Pokud žadatel vlastníkem pozemku je, žádný doklad o svém vlastnickém právu k žádosti nepřipojuje. To, zda je žadatel vlastníkem*

*pozemku, ověří stavební úřad v katastru nemovitostí. V širším kontextu viz též § 6 odst. 2 správního řádu a nejobecněji ústavní rámec uplatňování státní moci.*

5. Starosta obce M. pan Z. podat odvolání bez předchozího projednání v zastupitelstvu mohl. Starosta zastupuje obec navenek a je oprávněn činit úkony ve správním řízení (§ 103 odst. 1 obecního zřízení a § 30 odst. 4 správního řádu). Do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2 obecního zřízení) tato otázka nepatří.

Obec M. je sice účastníkem územního řízení [§ 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], ale usnesení o přerušení územního řízení se oznamuje pouze žadateli (§ 86 odst. 4 stavebního zákona), takže odvolání obce M. je s ohledem na § 76 odst. 5 správního řádu subjektivně nepřipustné; jako takové by mělo být zamítnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu.

6. Zásady územního rozvoje jsou opatřením obecné povahy (§ 36 odst. 4 stavebního zákona), stejně tak jejich aktualizace (to vyplývá z § 42 odst. 4 stavebního zákona; *nikoli z § 42a odst. 8, neboť v daném případě nešlo o zkrácený postup pořizování*).

Požadavek odůvodnění opatření obecné povahy je obsažen v § 173 odst. 1 správního řádu a je pro zásady územního rozvoje konkretizován ustanovením § 40 odst. 2 stavebního zákona. O odůvodnění zásad územního rozvoje se zmiňuje i ustanovení § 41 odst. 1 téhož.

Ministerstvo pro místní rozvoj požadavku jednatele společnosti C., s.r.o., pana W. vyhovět nemůže. Přezkoumat zákonnost aktualizace zásad územního rozvoje lze v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. V tomto řízení ale nelze aktualizaci zásad územního rozvoje změnit; vylučuje to § 41 odst. 5 stavebního zákona s ohledem na již uvedený § 42 odst. 4 téhož.

*Nemožnost změny v rámci přezkumného řízení souvisí s charakterem aktualizace zásad územního rozvoje, jejíž vydání je výrazem samostatné působnosti kraje a jejíž porážení je kromě jiného výsledkem uplatnění stanovisek řady dotčených orgánů, které jsou součástí různých rezortů.*

7. Provedení záměru společnosti C., s.r.o., vyžadovalo stavební povolení (§ 108 stavebního zákona, § 103 a 104 téhož *a contrario*); stavební povolení by ostatně vyžadovala i samotná stavba bytového domu. Zdění, resp. vyzdění základů je prováděním stavby. Stavební povolení vydáno nebylo. Společnost C., s.r.o., je stavebníkem [§ 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona]. Ta zadala provedení stavby stavebnímu podnikateli, panu H.

Šlo o tyto přestupky:

- Společnost C., s.r.o., se jako stavebník dopustila přestupku podle § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. *Jistě nejde o případ odvracení nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem; předpoklady krajní nouze na straně společnosti C., s.r.o., tedy naplněny nebyly (§ 24 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a contrario).*

- Stavební podnikatel pan H. se jako zhotovitel stavby dopustil přestupku podle § 181 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. *Ze zadání nevyplývá žádná okolnost, která by odůvodňovala možnost jeho liberace.*

*Nejde o stavbu na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území a ze zadání nevyplývá, že by šlo o stavbu v chráněném území nebo v ochranném pásmu.*

*Přestupky podle § 178 odst. 1 písm. a) a podle § 181 odst. 1 písm. c) stavebního zákona lze považovat za zkonsumované.*