3. 7. 2019

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Odpovědnost obce za škodu způsobenou stavebníkovi v případě odvolání souhlasu k umístění stavebního záměru na pozemku obce podle § 184a stavebního zákona

Předmětem tohoto článku je (jak již napovídá jeho název) posouzení právní otázky, zdali lze obec shledat odpovědnou za škodu v případě, že obec stavebníkovi odvolá (dříve udělený) souhlas k umístění stavebního záměru na pozemku obce podle § 184a stavebního zákona (dále jen „SZ“). Jeho závěry je však možné uplatnit mutatis mutandis i v případech, kdy obec přislíbený souhlas stavebníkovi nakonec odmítne formálně udělit.

Úvod

Podle § 86 odst. 2 písm. a) SZ platí, že: *„K žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojí **souhlas k umístění stavebního záměru podle § 184a**.“*

Podle § 184a odst. 1 SZ platí, že: *„Není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, **dokládá souhlas vlastníka pozemku** nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.“*

Podle § 184a odst. 2 SZ platí, že: *„**Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace**.“*

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., který s účinností od 1. 1. 2018 zakotvil do stavebního zákona 184 a SZ, ve vztahu k předmětnému ustanovení uvádí: *„Vyžadován je prostý, neověřený souhlas. **Prostý souhlas lze považovat za zcela dostačující pro ochranu práv vlastníků pozemků dotčených výstavbou a zbytečně nezatěžuje stavební úřady ani účastníky řízení složitými civilně právními otázkami, které nejsou pro působnost stavebních úřadů rozhodné**. Souhlas s požadovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace. Náležitosti situačních výkresů projektové dokumentace stanoví prováděcí vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Tento způsob vyjádření souhlasu platí již podle platné právní úpravy pro osoby, které by jinak byly účastníky řízení, kdyby se vedlo (například u ohlášení, u oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora). Pokud by v průběhu řízení vzal vlastník svůj souhlas zpět, jednalo by se o podstatnou vadu žádosti.*

Dokládání souhlasu k provedení stavebního záměru nebo opatření je navrhováno shodně jak pro správní řízení (např. územní, stavební, společné), tak pro postupy stavebního úřadu, které nejsou správním řízením (např. vydávání územního souhlasu, ohlášení, veřejnoprávní smlouva)."

Komentářová literatura[1] ust. § 184a SZ vykládá tak, že: ***„Stavební zákon nicméně umožňuje žadateli, aby realizoval stavební záměr též na pozemku nebo stavbě, jejichž vlastníkem není, avšak výhradně za podmínky, že doloží doklad o právu uskutečnit na nich svůj stavební záměr nebo požadované opatření. Tímto dokladem, prokazujícím právo žadatele uskutečnit stavební záměr na cizím pozemku nebo stavbě, je dle nově přijaté úpravy stavebního zákona souhlas jejich vlastníka.*** *Jestliže je předmětem projednávaného záměru provedení změny dokončené stavby (§ 2 odst. 5 StavZ), jejímž vlastníkem je osoba od žadatele odlišná, bude povinnou přílohou žádosti souhlas vlastníka stavby.*"

Význam souhlasu dle § 184a SZ

Ze shora řečeného, vyplývá, že není-li stavebník vlastníkem pozemku a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby, požadovaný stavební záměr může na daném pozemku uskutečnit, jen má-li k tomu souhlas vlastníka pozemku (obce).[2]

Udělení souhlasu stavebníkovi k umístění stavebního záměru podle § 184a SZ, je tudíž naprosto klíčovou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. kupř. rozsudek č. j. 9 As 36/2009-78, ze dne 28. 1. 2010) totiž platí, že: „***Nepředloží-li žadatel o vydání rozhodnutí o umístění stavby doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a)stavebního zákona z roku 2006*** *ani po výzvě stavebního úřadu podle § 45 odst. 2 správního řádu z roku 2004,* ***je tato skutečnost důvodem pro zastavení řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004***."

Tento závěr je dle mého soudu možno vztáhnout analogicky rovněž na případ, kdy stavebník žádající o vydání územního rozhodnutí nepředloží souhlas vlastníka (obce) k umístění stavebního záměru podle § 184a SZ. **Bez tohoto souhlasu není možné územní rozhodnutí vydat a realizovat tak stavební záměr.**

Právní povaha souhlasu dle § 184a SZ

K právní povaze **souhlasů udělovaných vlastníky dotčených nemovitostí v intencích *§ 86* odst. 3 SZ (který je obdobou dnešního § 184a SZ)** se vyjádřil **Nejvyšší soud kupř. v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014**, a to následujícím způsobem:

V případě udělení souhlasu vlastníka pozemku podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"), jde o situaci, kdy stavebník „obyčejné" stavby chce stavět na pozemku jiného vlastníka, a proto musí vždy nejprve doložit právo, které ho ke zřízení stavby na tomto pozemku opravňuje. Bez doložení takového práva mu stavební úřad stavbu provést nepovolí, a to i v případě, že z hlediska zájmů chráněných předpisy veřejného práva jejímu povolení nic nebrání. Souhlas je vyžadován i v případě, že vlastníkem pozemku je obec.

Udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, potažmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hospodaří, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání.

Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 1. 1995, sp. zn. IV. ÚS 150/94, uvedl, že „nedání souhlasu vlastníka (tj. obce S.) k položení plynové přípojky na jeho pozemku nelze považovat za takovýto zásah veřejné moci, neboť jde o výkon vlastnického práva. V rámci probíhajícího stavebního řízení totiž obec S. při vyjadřování se k položení plynové přípojky na jejím pozemku nevystupuje jako orgán veřejné moci, nýbrž jako účastník stavebního řízení."

Obdobně srov. kupř. závěry Nejvyššího soudu uvedené v usnesení sp. zn. 22 Cdo 5237/2017, ze dne 24. 1. 2018 či v usnesení sp. zn. 25 Cdo 1503/2018, ze dne 19. 6. 2018.

Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti v **rozsudku č. j. 8 As 72/2015-67, ze dne 19. 11. 2015** připomněl:

„[35] Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010-59 vyplývá, že ***právní akt obce nelze ve správním soudnictví přezkoumat tehdy, jestliže obec vystupovala jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, respektive pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony.*** *Obdobný závěr učinil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Ans 9/2005-114, č. 1075/2007 Sb. NSS (****při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné). Při nakládání s majetkem městskou částí nejde o vrchnostenský výkon veřejné správy, ale o soukromoprávní vztah, řešitelný v rovině soukromého práva.*** *I pro městské části platí, že vystupují jako správní orgán pouze v některých případech. Mají tedy dvojí postavení, „buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích" (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj.2 As 52/2010-59).* ***O akt správního orgánu tedy nejde v případech, kdy městská část vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou.***

[36] V předložené věci stěžovatelka žádala žalovanou o její vyjádření k projektové dokumentaci pro územní řízení o umístění „stavby ‚Obytný soubor Benice' -bytových a rodinných domů, včetně dopravní a technické infrastruktury […], plynovodního řadu […], čerpací stanice a výtlačného řadu […]". Žalovaná se územního řízení účastnila z titulu subjektu hájícího zájmy svých obyvatel, neboť stavba měla být provedena v jejím katastrálním území, a z titulu subjektu, který hájí zájmy vlastníka pozemku, protože stavba a plynovodní řad měly být umístěny na pozemcích hlavního města Prahy, svěřených do správy žalované. ***V obou případech žalovaná vystupovala pouze jako účastník územního řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 a neměla postavení stavebního úřadu (tím byl úřad městské části Praha 22). Stěžovatelka se tedy na žalovanou mohla obracet pouze jako na osobu spravující majetek hlavního města Prahy, nikoli jako na správní orgán s rozhodovacími pravomocemi v územním řízení. Z toho také plyne, že žalovaná při hospodaření se svěřeným majetkem hlavního města Prahy jednala v samostatné působnosti.***

[37] ***Právě v těchto věcech (tj. vyjádření ke stavebnímu záměru) však již Ústavní soud rozhodl, že nedání souhlasu vlastníka (obce) k umístění stavby na jeho pozemku nelze považovat za zásah veřejné moci, neboť jde o výkon vlastnického práva. V rámci probíhajícího stavebního řízení totiž obec při vyjadřování se k umístění stavby na jejím pozemku nevystupuje jako orgán veřejné moci, ale jako účastník stavebního řízení*** *(viz usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 1995, sp, zn. IV. ÚS 150/94). Závěr Ústavního soudu dále rozvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 22 Cdo 607/2014, v němž konstatoval, že „udělení či neudělení souhlasu vlastníka pozemku, kterým je obec, spadá do samostatné působnosti obce a soudy, potažmo stát, nemohou obcím nařizovat, jak mají v obdobných situacích*

postupovat a za jakých okolností mají souhlas se stavbou udělit. Je pouze na rozhodnutí obce, která se svým majetkem hospodaří, zda souhlas ke stavbě udělí. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že jde o pozemky ve vlastnictví obce, tedy sloužící obecnému užívání.“

[38] ***Nejvyšší správní soud shrnuje, že žalovaná při vyřizování žádosti stěžovatelky ze dne 30. 1. 2012 jednala v samostatné působnosti a vystupovala jako subjekt vykonávající práva a povinnosti vlastníka dotčených pozemků (na základě jí svěřené správy). Žalovaná nevystupovala ve vrchnostenském postavení, ale jako soukromá osoba v rovném postavení s druhou smluvní stranou, přičemž ji nenáleželo autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatelky. Nejednalo se ani o výkon veřejné správy, a žalovaná tak v daném případě nebyla v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.***“

Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2588/14, ze dne 25. 11. 2014 současně zdůraznil:

„6. Ústavní soud považuje předně za nezbytné akcentovat postavení místní samosprávy jako veřejné moci na svém území, která je státem předvídána a v odpovídajícím rozsahu aprobována. Její existenci lze pokládat za jeden ze znaků demokratického právního státu, přičemž nelze pominout tezi, dle níž je základem svobodného státu svobodná obec nadaná v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo nebo skrze své orgány [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245)]. Jinak vyjádřeno, místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)].

7. Takto je přitom nezbytné odlišit, v jakých případech obec vystupuje jako subjekt nadaný mocenskými atributy (vykonává tzv. imperium), a tedy jako subjekt veřejnoprávního vztahu, a v jakých případech je jeho postavení obdobné postavení jednotlivce (vykonává tzv. dominium). Přesto i v případech, kdy stát (respektive obec) vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích obec nedisponuje skutečně zcela autonomní vůlí a její jednání se musí vždy řídit zákonem. Při posuzování pozice státu (obce) v takových vztazích nelze proto cele abstrahovat od druhé dimenze státu (obce), tj. té, v níž vykonává svou hlavní funkci, tedy veřejnou moc [srov. nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004 (N 33/32 SbNU 303)].

8. ***Proto Ústavní soud souhlasí se stěžovatelem, že v určitých ohledech nelze na obec jako vlastníka nahlížet pouze prizmatem subjektu soukromoprávních vztahů, avšak právní jednání jí činěná je nezbytné hodnotit s ohledem na postavení obce jako veřejnoprávní korporace, která má svůj fundament v právu veřejném. Takto již dříve uvedl Ústavní soud ve vztahu k tvoření a projevům vůle obce jako účastníka soukromoprávního vztahu, že obce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud jednají ve věcech práva soukromého, nelze je mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti [nález sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001 (N 103/23 SbNU 39)]****. Při hodnocení úkonů obce v rámci soukromoprávních vztahů takto vyvstává charakter obce jakožto územního společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 8 a článek 100 odst. 1 Ústavy), tj. samostatná správa "svých záležitostí", a jsoucí veřejnoprávní korporací mající vlastní majetek a hospodařící podle vlastního rozpočtu (článek 101 odst. 3 Ústavy). Je tak například vyloučeno, aby obec hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů [nález sp. zn. IV. ÚS 1167/11 ze dne 20. 6. 2012 (N 123/65 SbNU 597)]. Uvedené ostatně vyjadřuje již ustanovení § 38 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tak, že*

"majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku." Jak k uvedenému dodal Ústavní soud, z dotčeného ustanovení plyne obci přímá povinnost pečovat o zachování a rozvoj svého majetku a chránit jej před neoprávněnými zásahy. Péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu tak není ponechána obci na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků, poněvadž kvalifikovaná starost o majetek je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku [nález sp. zn. III. ÚS 2984/09 ze dne 23. 11. 2010 (N 232/59 SbNU 365)].

9. ***Takto je tedy nutné zdůraznit, že při hodnocení právních jednání činěných územně samosprávnými celky, a to i pokud vystupují v soukromoprávních vztazích, bude důkladněji bráno na zřetel, zdali je jejich postup souladný se zákonem, předvídatelný či nediskriminační. Neboli jak vyřkl Nejvyšší soud, je zřejmé, že obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných, neboť obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008). Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.*** *Důvod tohoto zostřeného přístupu tkví již v samotné podstatě obce jakožto společenství občanů spravujících své záležitosti, které však musí ctít základní náležitosti výkonu veřejné moci. Ty jsou v základu stanoveny v čl. 2 odst. 2 Listiny, dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Toto ustanovení je základní pojistkou proti výkonu libovůle ze strany veřejné moci a vyjadřuje základní smysl výkonu moci: službu občanům. Bylo by přitom v rozporu s tímto základním požadavkem, pokud by územní samosprávný celek i při správě svých vlastních záležitostí postupoval diskriminačně a bez objektivního a rozumného odůvodnění by jako účastník soukromoprávních vztahů odlišně přistupoval ke srovnatelným případům. Zde je ostatně nutno vyzdvihnout význam zákazu diskriminace jako samostatné hodnoty, na níž je vystaven demokratický právní stát (viz též čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny), kterou musí především všechny složky veřejné moci mít na zřeteli při všech úkonech jimi činěných a nikterak nepostupovat v rozporu s ní. Jak již totiž bylo řečeno výše, obec má i jako vlastník specifické postavení, které odráží jeho smysl a účel v demokratickém právním státě.*

10. ***Pokud Ústavní soud zhodnotil nyní projednávaný případ prizmatem výše řečeného, dospěl k závěru, že stěžovatelova základní práva a svobody porušena nebyla, respektive postup Statutárního města Liberec nebyl v rozporu se základními zásadami správy věcí veřejných. Důvod tkví především ve skutečnosti, že z obsahu spisového materiálu se podává, že postup Statutárního města Liberec nebyl svévolný, překvapivý či odlišný od jiných srovnatelných případů****. Naopak, z jeho jednotlivých vyjádření plyne, že neudělení inkriminovaného souhlasu vycházelo z dlouhodobých koncepcí města týkajících se předmětné problematiky. V tomto směru Ústavní soud akceptuje poukaz Statutárního města Liberec na Územní plán a Energetickou koncepci Statutárního města Liberec, ve které jsou vyloženy regulativy pro stanovení způsobu energetického zásobování, přičemž Ústavní soud respektuje, že přijímání takovýchto materiálů je v plné kompetenci územních samosprávných celků v rámci své samostatné působnosti a proto je při jejich hodnocení zdrženlivý. Pokud proto Statutární město Liberec ve svých vyjádřeních odkazovalo na nutnost ovlivňování energetické politiky města, která se projevuje rovněž ve formě neudělení souhlasu s umístněním plynovodu a plynovodních přípojek, nespatřuje Ústavní soud důvod, tento postoj z ústavně právního hlediska zpochybňovat. Zejména za situace, kdy je tato koncepce náležitě vysvětlena, vychází z dříve vydaných materiálů a odkazuje na konkrétní problémy, které by následovaly po eventuálním schválení žádosti stěžovatele. Navíc se ze soudního spisu podává, že případy uváděné stěžovatelem byly pouze zdánlivě srovnatelné a nelze tedy hovořit o*

diskriminačním postupu Statutárního města Liberec či libovůli, kterou by s odkazem na výše vyřčené Ústavní soud musel odmítnout.“

Ze shora citovaných rozhodnutí vyplývá, že souhlas vlastníka (obce) k umístění stavebního záměru na pozemku obce podle § 184a SZ je výkonem vlastnického práva spadající do samostatné působnosti obce, kdy je pouze na rozhodnutí obce, zda souhlas ke stavbě udělí či nikoliv a za jakých podmínek.

Tento souhlas má majetkoprávní občanskoprávní charakter. Jde o jednostranné (adresované) právní jednání, na které dopadá úprava občanského zákoníku. Na postup při jeho udělování se použije rovněž právní úprava obecního zřízení (souhlas uděluje rada obce dle § 102 odst. 3 obecního zřízení, pokud si zastupitelstvo obce udělení souhlasu nevyhradilo, resp. pokud rada obce tuto pravomoc zcela nebo zčásti nesvěřila starostovi nebo obecnímu úřadu – vůli obce navenek pak projevuje starosta, tj. činí podpis na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentaci viz § 103 odst. 1 obecního zřízení). V rámci udělení souhlasu dle § 184a SZ pak zpravidla dochází k uzavření konkludentní dohody se stavebníkem o výprose (§ 2189 a násl. o. z.).

K tomu srov. kupř. **rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 89/2019, ze dne 27. 2. 2019**:
„V daném případě vyšel soud prvního stupně i odvolací soud ze skutkového zjištění, že elektro přípojka byla vybudována s vědomím a souhlasem tehdejšího vlastníka žalobou dotčeného pozemku Z. F., přičemž souhlas byl následně odvolán. Předmětné zjištění ostatně mezi účastníky není ani sporné. Z rozhodnutí soudu prvního stupně ani soudu odvolacího se nepodává (a žalobkyně ani žalovaná to netvrdí), že by zřízení elektro přípojky bylo mezi účastníky založeno na smlouvě jako dvoustranném právním jednání, když v dovolání žalobkyně naopak explicitně poukazuje na souhlas udělený žalované jakožto na jednostranné právní jednání. Tento souhlas udělil žalované tehdejší vlastník dotčeného pozemku a právní předchůdce žalobkyně, a to jednak ústně a jednak ve formě prohlášení v rámci územního řízení ze dne 17. 2. 2005, v němž uvádí, že bere na vědomí investiční záměr žalované společnosti s tím, že uděluje souhlas k tomu, aby se žalovaná napojila na jeho inženýrské sítě. ***Podle dovolacího soudu je na základě shora uvedeného možné učinit závěr, že se v daném případě jednalo o tzv. výprosu, u níž platí, že ji lze kdykoliv odvolat*** *[k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001 (publikovaný pod C 1909 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck, dále jen Soubor)]. Pokud tedy dovolatelka souhlas žalované odvolala, není nadále povinna trpět její stavbu na svém pozemku.*

V této souvislosti lze poukázat například na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. 22 Cdo 421/2001 (uveřejněné v Souboru pod C 1480), kde dovolací soud vyslovil ve vztahu k výprose názor, podle kterého nebyla-li v ujednání mezi vlastníkem a tím, komu bylo umožněno užívat cizí věc, určena ani doba ani účel užívání, nevzniká skutečná smlouva, nýbrž nezávazná výprosa a vlastník může kdykoliv žádat vrácení půjčené věci . Ve stávajícím o. z. je pak výprosa výslovně upravena v § 2189 a násl. *Okolnost, že v případě výprosy nemusí jít o případ, kdy na jejím základě dochází k vypůjčení (předání) věci pak vyplývá jednoznačně např. z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001 (uveřejněného v Souboru pod C 551), podle kterého o výprosu může jít i v případě přecházení přes cizí pozemek, aniž by mělo dojít k umožnění nakládání s tímto pozemkem na základě smluvního ujednání, za situace, kdy vlastník pozemku takové přecházení umožňuje, aniž by tím osobám pozemek využívajícím vzniklo k tomuto pozemku jakékoliv vynutitelné právo přechod umožňující. Totéž platí i pro jiné formy užívání cizího pozemku.“*

Soudy, potažmo stát, přitom nemohou obci nařizovat, jak má v obdobných situacích postupovat a za jakých okolností má souhlas se stavbou udělit. Současně však platí, že obec je povinna při udělování,

resp. odvolávání, tohoto souhlasu se zdržet svévolného, nepředvídatelného, překvapivého postupu, který by mohl třetí osobě způsobit škodu.

Odvolání souhlasu uděleného dle § 184a SZ

Co bylo shora řečeno o udělení souhlasu k umístění stavebního záměru dle § 184a SZ, platí i pro jeho odvolání. Čili i odvolání souhlasu má majetkoprávní občanskoprávní charakter. Jde o jednostranné (adresované) právní jednání, na které dopadá úprava občanského zákoníku. Na postup při odvolání souhlasu se použije rovněž právní úprava obecního zřízení (souhlas odvolává rada obce dle § 102 odst. 3, pokud si zastupitelstvo obce odvolání souhlasu nevyhradilo, resp. pokud rada obce tuto pravomoc zcela nebo zčásti nesvěřila starostovi nebo obecnímu úřadu – vůli obce navenek pak projevuje starosta, tj. činí podpis na dokumentu obsahujícím odvolání souhlasu, viz § 103 odst. 1 obecního zřízení).

Skutečnost, že jednou udělený souhlas k umístění stavebního záměru, lze odvolat, se podává z ustálené judikatury Nejvyššího soudu, viz např. **usnesení sp. zn. 22 Cdo 1649/2013, ze dne 19. 11. 2013**: *„**Jestliže je vlastník pozemku oprávněn odvolat svůj souhlas s umístěním stavby**, nelze dovodit jeho povinnost udělit nový souhlas jen proto, že v minulosti s umístěním stavby vlastník nebo jeho právní předchůdce souhlasil.“* Shodně srov. **rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2284/2009, ze dne 27. 4. 2011**: *„V daném případě vyšel odvolací soud ze skutkového zjištění, že stavba plotu byla postavena se souhlasem vlastníků pozemku, byť smlouva ohledně výstavby nebyla uzavřena. Toto zjištění dovolatelé nenapadají; **proto dovolací soud vychází z toho, že šlo o výprosu, kterou bylo možno kdykoliv odvolat (ovšem ani v případě, že by šlo o ústní smlouvu, by se právní postavení žalovaných zásadně nezměnilo viz § 582 obč. zák.) (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. května 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001, publikovaný pod C 1909 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck). Pokud tedy vlastnicí pozemku souhlas odvolali, nejsou nadále povinni trpět cizí stavbu na svém pozemku.***

Co do základního právního východiska reflektujícího důsledky odvolání souhlasu žalobců s umístněním stavby plotu žalovaných je tudíž rozsudek odvolacího soudu s výše uvedeným rozhodnutím dovolacího soudu v souladu. Odvolací soud správně posoudil, že stavba oplocení provedeného žalovanými byla postavena jako oprávněná, ale tím, že žalobci svůj předchozí souhlas, který nebyl dán na časově neomezenou dobu, dodatečně odvolali, odpadlo oprávnění žalovaných k umístění stavby na pozemku žalobců.“

Tento závěr potvrzuje také shora citovaná důvodová zpráva k novele stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., která k § 184a odst. 2 ve znění účinném od 1. 1. 2018 stavebního zákona uvádí: *„Pokud by v průběhu řízení vzal vlastník svůj souhlas zpět, jednalo by se o podstatnou vadu žádosti.“* a i Ministerstvo pro místní rozvoj ve své metodické pomůcce z ledna 2018: *„Souhlas podle § 184a stavebního zákona se dokládá k žádosti o vydání povolovacího rozhodnutí nebo jiného úkonu podle stavebního zákona, **pokud jej vlastník pozemku nebo stavby v průběhu řízení „odvolá“, zanikne tak požadovaná náležitost žádosti a stavební úřad vyzve žadatele k jejímu doplnění a řízení přeruší, a nebude-li žádost doplněna, řízení zastaví. Obdobně se postupuje v odvolacím řízení, pokud je souhlas vlastníka pozemku nebo stavby „odvolán“ po vydání povolovacího rozhodnutí, nelze je potvrdit a není-li tento souhlas k dispozici, musí být rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání**.“*[3]

V neposlední řadě se tento závěr podává z dikce § 2190 odst. 1 o. z.: *„Kdo věc výprosníkovi přenechal, může požadovat její vrácení podle libosti.“*

Čili odvolání souhlasu způsobuje nedostatek žádosti o vydání územního rozhodnutí o

umístění stavby a vede k zastavení územního řízení a stavební záměr z tohoto důvodu nelze realizovat.

Souhlas může vlastník pozemku (obec) odvolat i po pravomocně skončeném územním řízení. Toto odvolání však nemá za následek zrušení územního rozhodnutí. Důsledek takového postupu se projeví toliko v občanskoprávní rovině. Vlastník pozemku (obec) se potom může domáhat vindikační žalobou, aby stavebník vyklidil pozemek, jelikož mu zanikl titul (souhlas) s jeho užíváním.

Odpovědnost obce za škodu způsobenou odvoláním souhlasu uděleného dle § 184a SZ – argumentace ve prospěch obce

V praxi bývá stavebníky (v řízení o náhradu škody) nejčastěji namítáno, že obce svým jednáním (odvoláním souhlasu) porušily následující povinnosti:

1. zásadu legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
2. povinnost jednat v právním styku poctivě podle § 6 odst. 1 o. z.,
3. obecnou prevenční povinnost podle § 2900 o. z. a
4. zvláštní prevenční předsmluvní povinnost § 1729 o. z.

Jak již bylo naznačeno, závisí výlučně na uvážení obce, zdali udělí či neudělí stavebníkovi souhlas se stavebním záměrem s tím, že stavebník nemá právo (v případě neudělení takového souhlasu) se domáhat jeho nahrazení soudní cestou (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 607/2014, ze dne 28. 5. 2014). Obec může jednou udělený souhlas také odvolat. Právo obce odvolat souhlas však ještě samo o sobě nemusí znamenat, že by tímto jednáním nemohla vzniknout třetí osobě (stavebníkovi) škoda, za kterou by obec nemohla být odpovědná (srov. kupř. dikci § 2909 o. z.: *„Škůdce, který poškozenému způsobí škodu úmyslným porušením dobrých mravů, je povinen ji nahradit;* ***vykonával-li však své právo, je škůdce povinen škodu nahradit, jen sledoval-li jako hlavní účel poškození jiného****.*“).

Na obhajobu obce lze uvést, že stavebník nemůže mít legitimní očekávání, že souhlas nebude nikdy odvolán, jelikož stavebník musí objektivně, při zachování obvyklé opatrnosti počítat s tím, že obec souhlas coby jednostranné právní jednání může vzít kdykoliv zpět a že tedy z tohoto důvodu nebude možné stavební záměr realizovat (a že udělení či neudělení souhlasu je plně v kompetenci obce a že stavebník nemá právo si tento souhlas vynucovat) a že náklady vynaložené stavebníkem mohou přijít vniveč.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne **30. 6. 2014, č. j. 4 As 61/2014-48** (dostupném na www.nssoud.cz), v této souvislosti uvedl: *„V souvislosti s realizací stavby je třeba rozlišovat veřejnoprávní a soukromoprávní aspekty. Veřejnoprávní rovinu představuje stavební povolení, které zakládá veřejné subjektivní právo stavebníka provést (realizovat) stavbu, tudíž je veřejnoprávním souhlasem s danou stavbou. Soukromoprávní rovina spočívá v tom, z jakého právního základu vychází oprávnění stavebníka k pozemku, na kterém má být stavba realizována. Tímto právním základem může být vlastnické právo stavebníka, věcné břemeno nebo smluvní vztah s vlastníkem pozemku (např. nájemní smlouva) a podobně. Existence oprávnění k realizaci stavby na zvoleném pozemku se zjišťuje ještě před vydáním stavebního povolení [srov. § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který byl účinný v době vydání stavebního povolení pro rodinný dům stěžovatelky].* ***Pokud se stavebník rozhodne realizovat stavbu nebo její část na cizím pozemku, záleží pouze na něm, jak se dohodne s vlastníkem pozemku a jaký k tomu využije právní institut. Stavebník potom také musí být připraven nést následky svého rozhodnutí. Spokojí-li se s pouhým prohlášením vlastníka***

pozemku, že souhlasí s provedením stavby, musí počítat s variantou, že vlastník pozemku později tento souhlas odvolá. V případě smluvního vztahu hrozí stavebníkovi výpověď smlouvy nebo odstoupení od smlouvy, za nejvhodnější způsob zabezpečení oprávnění provést stavbu na cizím pozemku lze proto považovat zřízení věcného břemene*.*

Stěžovatelka, resp. její právní předchůdci, navzdory výzvě stavebního úřadu ze dne 1. 3. 1996, č. j. OV/39/96/Pk, nezřídili věcné břemeno, které by je opravňovalo k realizaci přípojek elektro a plynu na pozemku parc. č. 205/118 (později též 205/182), jenž nebyl v jejich vlastnictví. ***Oprávnění vybudovat zmíněné přípojky neošetřili ani smlouvou s vlastníkem pozemku a spoléhali na udělený souhlas tehdejšího vlastníka. Takový souhlas však ze své podstaty nemusí být trvalý ani dlouhodobý, pokud nevychází ze smlouvy nebo není potvrzen zřízením věcného břemene.***

Souhlas vlastníka pozemku parc. č. 205/118 (statutárního města Hradec Králové) s vybudováním zmíněných přípojek byl udělen již v roce 1995 nebo 1996 a tyto přípojky nebyly ještě v roce 2005 realizovány, resp. právně ošetřeny zřízením věcného břemene. Vlastník pozemku parc. č. 205/118 tak mohl vzhledem k časovému odstupu předpokládat, že stěžovatelka, resp. její právní předchůdci od daného záměru ustoupili. Za této situace statutární město Hradec Králové předmětný pozemek prodalo za účelem výstavby rodinného domu, přičemž podle příloh ke zveřejnění podmínek výběrového řízení č. VŘ 1/OM1/2005 na prodej pozemku parc. č. 205/118 (tehdy zahrnujícího i později oddělený pozemek parc. č. 205/182) nebyly v době prodeje přes pozemek vedeny žádné přípojky elektro ani plynu. Nový vlastník koupil tento pozemek s tím, že pokud na něm do dvou let nezahájí stavbu rodinného domu, je statutární město Hradec Králové oprávněno od kupní smlouvy odstoupit. Nový vlastník tudíž mohl legitimně očekávat, že předmětné smluvní ujednání lze naplnit a že umístění stavby na tomto pozemku (parc. č. 205/118, resp. 205/182) nebrání žádná překážka.

Nejvyšší správní soud shledal, že plnou odpovědnost za to, že nebylo zřízeno věcné břemeno opravňující k vybudování a následnému provozování přípojek elektro a plynu pro rodinný dům na pozemku parc. č. 205/117 vedených přes pozemky parc. č. 205/118 a 205/182, nese stěžovatelka, resp. její právní předchůdci, kteří dostatečně nestřežili svá práva. *Původní souhlas vlastníka pozemku parc. č. 205/118 s realizací přípojek elektro a plynu vlivem času, který uplynul od jeho udělení, pominul a stěžovatelku v současné době nic neopravňuje k tomu, aby cokoliv na pozemku parc. č. 205/118 a 205/182 budovala. Bez ohledu na to, zda je stavební povolení ze dne 31. 5. 1996, č. j. OV/39/96/Pk, kterým byla povolena stavba rodinného domu na pozemku parc. č. 205/117 včetně přípojek elektro a plynu, dosud platné, či nikoliv, stěžovatelka nemá žádné právo k pozemku parc. č. 205/182 a zmíněného stavebního povolení se v tomto řízení nemůže dovolávat.*“

Z **usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1503/2018, ze dne 19. 6. 2018** navíc vyplývá, že odvolání předběžně uděleného souhlasu samo o sobě protiprávní není: „***Jestliže tedy odvolací soud dospěl k závěru, že druhá žalovaná za škodu spatřovanou v ušlém zisku podle § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, účinného do 31. 12. 2013 (dále též jen „obč. zák.“), neodpovídá, protože neudělením souhlasu (resp. odnětím původně předběžně uděleného souhlasu) s uložením inženýrských sítí do pozemků v k. ú. Ú. L., které jí byly prvním žalovaným svěřeny do správy, nejednala protiprávně, rozhodl v souladu s citovanou ustálenou judikaturou dovolacího soudu.*** *Námitky dovolatelky, že udělení souhlasu nemůže záviset jen na vůli obce a že druhá žalovaná jednala svévolně, přičemž důvod k odnětí původně uděleného souhlasu s uložením inženýrských sítí ve skutečnosti spočíval v odlišné urbanistické koncepci, čímž se zpronevěřila svému účelu starat se o rozvoj daného území, tudíž přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládají.* ***Nemohou ji založit tím spíše, jestliže odvolací soud vzal správně v potaz danou konkrétní situaci, tj. jednak okolnost, že žalobkyní navržené technické řešení neodpovídalo koncepci v obci již prováděného systému kanalizace, jednak***

to, že požadavek žalobkyně směřující k pouhému „zasíťování“ pozemků bez dalšího konkrétního výhledu využití (žalobkyně je hodlala se ziskem prodat dosud neurčenému subjektu) fakticky znemožnil druhé žalované posoudit, zda by umístění inženýrských sítí bylo v jejím zájmu ve smyslu rozvoje daného území.“

Stavebník si přitom sám nepočíná dostatečně obezřetně, když s ohledem na charakter stavebního záměru nemá dopředu smluvně (např. na bázi práva stavby či služebnosti) ošetřen přístup ke stavbě přes dotčený pozemek obce, nýbrž se toliko lehkovážně spoléhá na to, že souhlas mu nebude nikdy odvolán.

Tato situace je podobná případům, kdy někdo zřídí stavbu na pozemku, který má právo užívat jen dočasně (zpravidla na základě obligační smlouvy) a po skončení práva užívání je povinen stavbu odstranit, viz např. **rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 5166/2017, ze dne 2. 10. 2018**: „***Žalovaná od počátku věděla, že smlouva o výpůjčce nemovitosti je uzavřena na dobu jednoho roku a ze smlouvy nevyplývá, že by měla nárok na její prodloužení; musela tedy objektivně, při zachování obvyklé opatrnosti počítat s tím, že smlouva prodloužena nebude a ona bude muset budovu vyklidit. Situace je podobná případům, kdy někdo zřídí stavbu na pozemku, který má právo užívat jen dočasně (zpravidla na základě obligační smlouvy) a po skončení práva užívání je povinen stavbu odstranit. V takovém případě jsou důsledky odstranění stavby pro jejího vlastníka (není-li stavba součástí pozemku) závažnější, než pouhé vyklizení cizí budovy, o které jde v této věci, a přesto Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 1. 7. 1999, sp. zn. 2 Cdon 240/97, uveřejněném pod č. 72/2000 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, a celé řadě na něj navazujících rozhodnutí vyložil, že zřídí-li stavebník na základě dohody s vlastníkem pozemku stavbu na pozemku, který je podle této dohody oprávněn užívat jen dočasně, je po uplynutí dané doby povinen stavbu odstranit. Uvedené závěry vztahující se k povinnosti odstranit stavbu se týkají také případů, kdy stavebník zřídil stavbu na základě souhlasu vlastníka pozemku, který byl následně odvolán (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2284/2009)***. *Žalovaná nemá pro užívání budovy žádný právní důvod a je třeba vzít v úvahu i způsob, kterým se ujala užívání nemovitostí; úvaha soudů o tom, že žaloba na vyklizení není v rozporu s dobrými mravy ani zneužitím práva (§ 8 o. z.), není za zjištěného skutkového stavu, kterým je dovolací soud vázán, zjevně nepřiměřená.*

Dovolatelka tvrdí, že odvolací soud dospěl k závěru, že dispozice vlastníka nakládat se svým majetkem je z hlediska možných motivů vlastníka neomezená a jednotlivé úkony takové dispozice nebo jeho neučinění takových úkonů, včetně prodloužení či neprodloužení výpůjčky, nepodléhají testu souladu s dobrými mravy nebo jinými korektivy práva. Podle dovolatelky naopak dispozice vlastníka není neomezená, a jednotlivé úkony takové dispozice nebo jeho neučinění takových úkonů, včetně prodloužení či neprodloužení výpůjčky, podléhají testu souladu s dobrými mravy nebo jinými korektivy práva.

K tomu dovolací soud uvádí: Odvolací soud nevykládal § 1012 o. z., jen uvedl, že původní žalobce jako vlastník byl oprávněn s věcí ve svém vlastnictví libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit (§ 1012 o. z.). Parafrázoval tak text uvedeného ustanovení (nešlo o jeho citaci), a toho využívá dovolatelka k tvrzení, že odvolací soud pominul, ba popřel, že uvedená práva může vlastník vykonávat v mezích právního řádu . Tak tomu zjevně není; odvolací soud se totiž v dalším textu zabýval i tím, zda povinnost prodloužit smluvní vztah nevyplývá ze zákona č. 219/2000 Sb., a dospěl k závěru, že tomu tak není; stejně tak se zabýval otázkou, zda žalobce v tomto směru neomezila smlouva o výpůjčce a zda postup žalobce nebyl v rozporu s dobrými mravy (str. 7 rozsudku). Tedy jednoznačně vyšel ze samozřejmé skutečnosti, že volnost vlastníka je právním řádem omezena; dovolatelka tu tedy polemizuje s názorem, který soud nezaujal. ***Jiná věc ovšem je, že v této věci***

soudy neshledaly, že by soukromoprávní volnost žalobkyně byla v jednání s žalovanou ohledně prodloužení výpůjčky či práva žádat vyklizení domu nějak omezena, ať již zákonem nebo smlouvou; úvaha o tom, že žalobkyně nejednala v rozporu s dobrými mravy, pak není zjevně nepřiměřená."

Dovolával-li by se tedy stavebník svého poškození poukazem na nemravné odvolání souhlasu obcí, šlo by o logické vyústění od počátku stavebníkem podceněné situace, kdy šel do projektu s vědomím, že k dotčenému pozemku stavebníkovi nesvědčí žádný právní titul k užívání stavby, a proto se stavebník nemůže legitimně dovolávat změny v postoji obce.

Ještě jinak, stanovená pravidla jsou všeobecně známá a je zcela na vůli stavebníka, aby, má-li zájem realizovat stavební záměr na pozemcích třetí osoby, učinil vhodná opatření vedoucí k získání potřebného soukromoprávního titulu. Pokud tak neučiní, bere na sebe riziko, že jeho žádosti o vydání územního rozhodnutí nebude vyhověno. Jde o naprosto přirozený a obvyklý důsledek uplatnění principu vigilantibus iura skripta sunt vytvářejícího rámec pro autonomní chování subjektů soukromoprávních vztahů. Citovaná parémie odráží konstrukci, podle níž je mechanismus fungování soukromého práva vybudován na předpokladu iniciativy jeho subjektů směřujících k realizaci svých zájmů právně relevantním chováním. Je proto absurdní, aby se kdokoliv dovolával zásahu do svých práv, když nepříznivý důsledek si způsobil sám svým vlastním chováním (nedostatečnou obezřetností).

Odpovědnost obce za škodu způsobenou odvoláním souhlasu uděleného dle § 184a SZ – argumentace ve prospěch stavebníka

Na druhou stranu je třeba upozornit na to, že soudy se ve shora uváděných rozhodnutích (s odkazem na **usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2588/14, ze dne 25. 11. 2014**) okrajově vyjadřovaly vždy i k námitkám žalobců (stavebníků), kteří zmiňovali, že obce postupovaly při neudělení (odvolání) souhlasů (v projednávaných případech) diskriminačně, svévolně, nepředvídatelně a v rozporu s principem právní jistoty. V těchto judikovaných věcech však soudy vždy s ohledem na konkrétní (racionální) počínání obce dospěly k závěru, že postup obcí nebyl protiprávní, srov.:

Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1503/2018, ze dne 19. 6. 2018: „*…Nemohou ji založit tím spíše, jestliže odvolací soud vzal správně v potaz danou konkrétní situaci, tj.* ***jednak okolnost, že žalobkyní navržené technické řešení neodpovídalo koncepci v obci již prováděného systému kanalizace, jednak to, že požadavek žalobkyně směřující k pouhému „zasíťování" pozemků bez dalšího konkrétního výhledu využití (žalobkyně je hodlala se ziskem prodat dosud neurčenému subjektu) fakticky znemožnil druhé žalované posoudit, zda by umístění inženýrských sítí bylo v jejím zájmu ve smyslu rozvoje daného území***."

Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 5237/2017, ze dne 24. 1. 2018: „*Neobstojí ani odkaz na § 1 odst. 1 písm. b) a j) zákona č. 198/2009 Sb.; sám dovolatel totiž uvažuje o jeho analogické aplikaci, tudíž uznává, že se na danou věc nelze přímo aplikovat.* ***Ostatně o svévoli – a o tu je opřena podstatná část dovolání - zjevně nejde; žalované město totiž uvedlo pro odmítnutí požadavku žalobce racionální hospodářské důvody (viz str. 4 rozsudku odvolacího soudu)***."

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2588/14, ze dne 25. 11. 2014: „***Pokud Ústavní soud zhodnotil nyní projednávaný případ prizmatem výše řečeného, dospěl k závěru, že stěžovatelova základní práva a svobody porušena nebyla, respektive postup Statutárního města Liberec nebyl v rozporu se základními zásadami správy věcí veřejných. Důvod tkví především ve skutečnosti, že z obsahu spisového materiálu se podává, že postup Statutárního města Liberec nebyl svévolný, překvapivý či odlišný od jiných srovnatelných***

případů. Naopak, z jeho jednotlivých vyjádření plyne, že neudělení inkriminovaného souhlasu vycházelo z dlouhodobých koncepcí města týkajících se předmětné problematiky. *V tomto směru Ústavní soud akceptuje poukaz Statutárního města Liberec na Územní plán a Energetickou koncepci Statutárního města Liberec, ve které jsou vyloženy regulativy pro stanovení způsobu energetického zásobování, přičemž Ústavní soud respektuje, že přijímání takovýchto materiálů je v plné kompetenci územních samosprávných celků v rámci své samostatné působnosti a proto je při jejich hodnocení zdrženlivý. Pokud proto Statutární město Liberec ve svých vyjádřeních odkazovalo na nutnost ovlivňování energetické politiky města, která se projevuje rovněž ve formě neudělení souhlasu s umístněním plynovodu a plynovodních přípojek, nespatřuje Ústavní soud důvod, tento postoj z ústavně právního hlediska zpochybňovat. Zejména za situace, kdy je tato koncepce náležitě vysvětlena, vychází z dříve vydaných materiálů a odkazuje na konkrétní problémy, které by následovaly po eventuálním schválení žádosti stěžovatele. Navíc se ze soudního spisu podává, že případy uváděné stěžovatelem byly pouze zdánlivě srovnatelné a nelze tedy hovořit o diskriminačním postupu Statutárního města Liberec či libovůli, kterou by s odkazem na výše vyřčené Ústavní soud musel odmítnout.“*

Závěr

Byť nelze zcela vyloučit variantu, že soudy mohou dospět k závěru, že postup obce v konkrétním případě odvolání souhlasu byl svévolný, nepředvídatelný, v rozporu s principem poctivosti a prevenční povinnosti (tedy protiprávní, popř. v rozporu s dobrými mravy) a že k odvolání souhlasu nebyl dán žádný racionální důvod a že je tedy obec za škodu způsobenou odvoláním souhlasu odpovědná (např. za škodu související se zhotovením projektové dokumentace), měly by se soudy dle mého názoru k takovému úsudku uchýlit ve zcela výjimečných případech.

Jak již bylo totiž shora řečeno, stavebník musí dopředu počítat s tím, že předmětný souhlas může obec kdykoliv odvolat (a to i bez udání důvodů) a je tedy především na stavebníkovi, aby si zavčasu opatřil silnější právní důvod k užívání dotčeného pozemku (a nikoliv důvod toliko dočasný – výprosa, výpůjčka, nájem). Plnou odpovědnost za tuto situaci by měl dle mého přesvědčení nést tedy stavebník, který nestřežil dostatečně svá práva.

Závěrem je nutné zdůraznit, že odvolání souhlasu uděleného ze strany obce k umístění stavebního záměru podle § 184a SZ bez udání důvodu samo o sobě nemravné není, neboť obec tím jen realizuje výkon svého vlastnického práva k pozemku stejně jako jiní vlastníci. Závěry uvedené v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2588/14, ze dne 25. 11. 2014 by se proto v tomto směru neměly zbytečně přeceňovat. Správě věcí veřejných a povinnostem obcí uvedených v obecním řízení se takový postup nijak neprotiví.

JUDr. Vladimír Janošek,
advokát
trvale spolupracující s ARROWS advokátní kancelář, s.r.o.

V Jámě 699/1
110 00 Praha 1

Tel.: +420 731 773 563
e-mail: janosek@arws.cz

_____
[1] KÝVALOVÁ, Miroslava. § 184a. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 1140.
[2] Výjimku z tohoto pravidla stanoví § 184a odst. 3 SZ: „Souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný Záložkastavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění Záložkazákonem.“
[3] K dispozici >>> zde.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení