

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Katedra správního práva

Posudek oponenta diplomové práce

Název práce: Nepovolená stavba v judikatuře správních soudů
Diplomant/ka: Ing. Lucie K l a c k o v á
Autor posudku: JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.

1. Zadání a cíl práce:

Za cíl své práce si diplomantka stanovila přiblížit základní otázky spojené s nepovolenými stavbami, a to jak z pohledu hmotněprávního, tak z pohledu procesního. Hlavní obsahovou náplní je práce s judikaturou správních soudů, které se otázkami stavebního práva zabývají a – podle autorky – často řeší spory týkající se „černých staveb“. Smyslem práce je věcně a přitom relativně ucelené zmapovat, dle výběru autorky, nejzajímavější a nejfrekventovanější instituty stavebního práva související s „černými stavbami“ v judikatuře správních soudů.

2. Obsahové zpracování práce (včetně systematického uspořádání, proporcionality a práce s právní úpravou, odbornou literaturou a judikaturou):

Posuzovaná práce se člení na kapitoly o základních pojmech, o významu judikatury správních soudů, o východiscích k problematice nepovolených staveb a o jejich procesních aspektech. Vlastním kapitolám předchází úvod, po nich následuje závěr.

Třeba předeslat, že diplomantka přistoupila k vybranému – zpravidla spíše opomíjenému – tématu s chutí, samostatně, poučeně a tvořivě.

V kapitole „*Vymezení základních pojmů*“ (s. 12-21) je spolehlivě postaven doktrinální základ dalších výkladů. I když samozřejmě nepochybuji to, že zvolené téma náleží do veřejného stavebního práva, nelze nevidět, že řízení o nařízení odstranění stavby bývají zahajována k podnětu sousedů, že se tu tedy občas jedná o jakési pokračování civilních sporů jinými prostředky. K dalším souvislostem připomínám – podle mne: diskutabilní – ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona („*Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává; to neplatí, bylo-li zrušeno územní rozhodnutí pro záměr, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.*“). Svůj názor na dopady tohoto ustanovení – před jeho novelou – jsem vyjádřil v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2014, čj. 30 A 88/2013-65.

Kapitola o významu a závaznosti soudní judikatury (s. 22-33) přináší přehledné shrnutí role a struktury závěrů soudní praxe v systému správního soudnictví v České republice.

Kapitolu „*Zákonná a judikatorní východiska k problematice nepovolených staveb*“ (s. 34-50) nepokládám za úplně optimálně využitý prostor pro bezprostřední prezentaci tématu o

nepovolené stavbě v judikatuře správních soudů. Na můj vkus jde příliš do šířky. Pak je zřejmé, že většinou se nutně ulpívá na povrchu. Tvrději řečeno, vlastního tématu práce se týkají čtyři a půl strany textu, tj. 26 % kapitoly. Odůvodněno podle mého názoru není ani odchýlení se od zásad pro vypracování. Užitečným vyplněním prostoru by tu byla komparace historická (včetně naší prvorepublikové judikatury) nebo s některou zahraniční úpravou (z několika vcelku srozumitelných důvodů se jeví jako nejvhodnější právní úprava ve Slovenské republice) anebo detailnější analýza některého přiměřeného konkrétního případu. Necháme-li ovšem stranou redundanci (a zprostředkovanost), majoritně se jedná o standardní výklad o příslušných partiích veřejného stavebního práva.

Kapitola „*Právní aspekty řízení o nepovolené stavbě*“ (s. 51-73), stěžejní část práce, se správně koncentruje na klíčové otázky tématu. Ze zpracovávané látky *de lege lata* tak není podle mého soudu nic podstatného opomenuto. Autorce práce se podařilo identifikovat a shromáždit použitelné prameny literární i judikatorní. S určitým nadhledem je přiměřeně exploatovala. Problémy jsou nejen registrovány (i to je ovšem záslužné), ale k některým z nich je předestřeno také vlastní stanovisko. Z výkladu je dobře patrná souvislost i rozdílnost řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby. K nečinnosti bych jen dodal, že z praxe je mi znám případ, kdy se soused domáhal vydání rozhodnutí stavebního úřadu *in merito* v řízení o dodatečném povolení stavby jako východiska z poněkud zamrzlé situace (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17.3. 2015, čj. 57A 56/2014-112). V následující sekvenci byly adekvátně zachyceny možnosti i meze správního trestání za související delikty. Na s. 51 se vloudila malá chybička v dataci rozsudku: ani u Krajského soudu v Plzni – naštěstí – netrvá vyřizování věcí 12 let. Summa summarum jsem přesvědčen, že diplomantka touto prací získala cenné zkušenosti se zpracováváním uvedeného tématu.

3. Formální úroveň práce (včetně práce s citacemi a poznámkovým aparátem):

Práce s citacemi a poznámkovým aparátem koresponduje s požadavky kladenými na diplomové práce. Autorčin vlastní text a informace převzaté ze zdrojů lze bez větších obtíží rozlišit. Ve výrazu *regional courts and The Supreme Administrative Courts* (s. 77) bych nepoužil druhého plurálu (ani velkého T).

Diplomová práce se vyznačuje značnou přehledností. Formální stránka práce má solidní úroveň. Autorčin styl je přiměřený, text se příjemně čte, jeho strukturování je logické. Pravopis a morfologie jsou patřičně zvládnuty. K práci s literaturou předmětu a soudní judikaturou viz výše.

4. Celkové hodnocení práce (včetně naplnění zadání a cíle práce):

Předložená diplomová práce podle mého názoru představuje odpovídající kvalifikační práci.

V závěru práce (s. 74-76) jsou – velmi stručně – shrnuta a sečtena zjištění, k nimž autorka při své práci došla. Znovu se zde ukazuje, že s autorčinými názory možno souhlasit nebo jim lze alespoň přitakat. Zajímavé by ovšem bylo vědět, jaké je procentuální zastoupení dodatečného povolení staveb oproti nařízení jejich odstranění. Trošku jsem se zamyslel rovněž nad tím, že *stavební právo je dynamický systém právní úpravy* (s. 76). Mám za to, že také stavební právo – včetně odstraňování staveb – potřebuje určitou stabilitu. „Dynamickým

systemem“ je stavební právo už dlouho. Jeho recentní vývoj je podle mne příliš turbulentní, to ovšem není zakódováno v něm samotném. Vždyť i zcela zásadní změny městských aglomerací v naší zemi, k nimž došlo od devadesátých let 19. století do třicátých let 20. století, byly uskutečněny za účinnosti v podstatě konstantní právní úpravy (např. zákon č. 5/1889 čes. z. z., jímžto se vydává stavební řád pro království České, vyjímajíc obce, pro které platí stavební řád č. 40/1886 čes. z. z.). Že se stavební zákon z roku 2006 musí tolikrát měnit, k tomu se paralela v zahraničních právních řádech hned tak nenajde.

Zmíněná samostatnost a tvořivost autorčina přístupu ke zvolenému tématu si zaslouží zvláštního ocenění. Celkově proto třeba shrnout, že diplomantka avizovaný cíl a záměr své diplomové práce splnila.

5. Otázky a připomínky doporučené k rozpravě při obhajobě:

V rámci obhajoby diplomové práce bychom se mohli zaměřit na tyto dva problémové okruhy:

1. V diplomové práci se poněkud nedostává závěrů soudní praxe z doby zcela nedávné. Diplomantka by tudíž mohla zrekapitulovat, co pro zvolené téma nového a možná i zásadního se objevilo např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, čj. 6 As 207/2014-36, ze dne 20. 10. 2014, čj. 8 As 61/2013-50, a ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012-36, Krajského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2014, čj. 45 A 63/2012-37, Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 7. 2014, čj. 30 A 32/2013-128, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 6. 2014, čj. 10 A 11/2014-51.

2. Potřeba zásadních změn na úseku územního plánování a stavebního řádu, zejména zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení, byla zdůrazňována při projednávání a schvalování zákona č. 183/2006 Sb. a při přípravě a projednávání jeho dosavadních novel a je nadále zdůrazňována předchozí i současnou ministryní (viz s. 10 diplomové práce a např. vystoupení dne 14. 5. 2015 v Národním domě na Vinohradech). Jelikož návrh další novely nebyl Ministerstvem pro místní rozvoj dosud dokončen, nelze se diplomantky ptát, co si o něm myslí; lze se jí však zeptat, k jakým změnám stavebního zákona ve vztahu k nařizování odstranění stavby by podle jejího názoru mělo dojít, ať už pro naplnění záměru sledovaného rezortními legislativci nebo z jejích vlastních důvodů.

V Plzni dne 23. 5. 2015



Podpis autora posudku

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právníká
Katedra správního práva