

Regulace mas a deregulace elit na vybraných příkladech z českého správního práva¹

PETR SVOBODA

PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE

Regulation of the Masses and Deregulation of the Elites on the Selected Examples of Czech Administrative Law

Summary: In the article, the author depicts the current trend of proliferation of administrative regulation under Czech law which in fact cannot be observed in practice. He explains that for that reason there are created special rules of internal autoregulation within the administrative legal system. Such rules enable people to legally evade the law or at least to attain subsequent legal recognition of previous non-observance of the law. He particularly focuses on the two specific institutions which can be used especially by „the elites“ – permission of exceptions to the rules of law and so called privileged administrative regimes for selected groups of cases or addressees.

Key words: proliferation of administrative regulation, permission of exceptions to the rules of law, privileged administrative regimes

Hypertrofie správní regulace

Podstata regulace lidského chování prostřednictvím správního práva (*administrativní regulace*) v každém státě a v každém údobí spočívala, spočívá a bude spočívat v poměrně jednoduché kombinaci tří hlavních právních prostředků: [1] v kategorických zákazech nebo příkazech ukládaných formou závazného abstraktního, abstraktně-konkrétního nebo individuálního aktu správního orgánu, [2] v povinnosti předchozího povolení nebo schválení určité činnosti osoby ze strany správního orgánu anebo [3] v povinnosti osoby předem oznámit svoji zamýšlenou činnost správnímu orgánu a v navazující pravomoci správního orgánu oznamovanou činnost zakázat nebo omezit. Vzhledem k tomu, že správní právo, zahrnující v širším smyslu i právo finanční, právo sociálního zabezpečení a právo životního prostředí, představuje kvantitativně zcela převažující podmnožinu veřejného práva, lze v této souvislosti s jistým zjednodušením vztáhnout úvahy v tomto článku na veřejnoprávní regulaci jako takovou.

Přibližně po roce 2000 lze ve správním právu České republiky pozorovat mohutný a stále se zrychlující trend kvantitativního i kvalitativního nárůstu administrativní regulace, který je zpravidla označován jako *hypertrofie*. Tento nepřehlédnutelný rys ve tvorbě i aplikaci českého správního práva se vyznačuje zhruba následujícími znaky.

Za prvé, zasahuje prakticky do všech oblastí lidského života, včetně domén, ještě donedávna ryze soukromých, osobních či dokonce intimních. Za druhé, vyznačuje se obrovskou mnohostí pramenů (v tvorbě) i forem (při aplikaci). Řada pramenů i forem je přitom do českého právního prostředí introdukována z evropského práva nebo cizích právních řádů, často mechanickým „opsáním“ ze zahraničních vzorů, bez promyšlenějšího přizpůsobení souvisejícím českým právním institutům. Za třetí, tvorba českého správního práva se vyznačuje neustálými změnami (novelizacemi), přičemž často jde o změny ústředních či koncepčních institutů, které do základů přetvářejí dosavadní konstrukci obecné části správního práva i jeho jednotlivých zvláštních oborů. Správní právo tak přestává být poznatelné nejen pro laickou veřejnost (adresáty), nejen pro právníckou veřejnost, ale často i pro specialisty v odvětví správního práva. Za čtvrté, s tím úzce souvisí i přetrvávající absence v povinnosti českého státu zajistit pro veřejnost vyhledávání autentického úplného znění právních předpisů po každé novelizaci v oficiálním publikačním prostředí právních předpisů (Sbírce zákonů). Adresát českého (správního) práva tak nemá ani formální

¹ Příspěvek je zpracován na základě vystoupení autora na workshopu *Vliv regulace a deregulace na ochranu lidských práv*, jež uspořádalo dne 28. ledna 2015 Výzkumné centrum pro lidská práva UK (projekt UNCE č. 204006/2012).

možnost získat v autentické podobě úplné znění právních předpisů. Za páté, po normativně obsahové stránce se české správní právo jako celek i jeho dílčí instituty vyznačují mimořádnou složitostí, překombinovaností a v některých oblastech (oborech, institutech) i logickou rozporuplností. Za šesté, po věcně obsahové stránce je řada institutů administrativní regulace nepřiměřená, nerozumná a někdy i docela nesmyslná.

Klást si v tomto právním řádu (systému) otázku po jeho ústavnosti prakticky nemá smysl, byť teoreticky by to jistě byla zajímavá diskuse. Jde totiž o trend, který je v rámci daného politického, ústavního, právního a společenského uspořádání *nezadržitelný*.

Jaké jsou právní a společenské *důsledky* této hypertrofie?

V prvé řadě dochází k postupnému formálnímu omezování lidské svobody a postupnému formálnímu rozšiřování pravomocí veřejné správy (hypertrofie administrativního státu). Z faktického hlediska je tomu ovšem jinak. Adresáti (lidé) nejsou a nemohou být schopni správní právo dodržovat a správní orgány nejsou a nemohou být schopny správní právo vynucovat, tj. důsledně aplikovat použitelné nástroje administrativní regulace. V praktické aplikaci se tak prohlubuje dvojitý rozpor. Jednak rozpor mezi legalitou a legitimitou správního práva i jeho aplikace. Jednak rozpor mezi (formální) normativitou, tedy tím, jak by se lidé a správní orgány měli chovat, a (faktickou) realitou, tedy tím, jak se ve skutečnosti chovají. Dochází na jednom pólu k masivnímu nedodržování norem správního práva, na druhém pólu k náhodnému, selektivnímu či demonstračnímu úsilí o (stále ještě) důslednou aplikaci administrativní regulace.

Vnitřní právní instituty legalizující nedodržování (správního) práva

Prohlubující se rozpor mezi normativitou a realitou administrativní regulace musí být nějak řešen. Normotvorba řeší uvedený rozpor především tím, že v rámci správního práva vytváří instituty či mechanismy, jejichž účelem je různými způsoby a v různé míře buď [1] dodatečně *legalizovat nedodržování*, popřípadě nevynucování *práva*, anebo [2] *legálně obejít právo*, respektive jím stanovený administrativní režim. Přes značnou rozmanitost mají tyto instituty a mechanismy společný cíl: vytvářet formální fikci dodržování práva v prostředí fakticky masově nedodržovaného práva. Některé z těchto institutů jsou tradiční, jiné jsou „moderní“ či dokonce „postmoderní“. Patří mezi ně zejména:

- a) Časové, věcné nebo osobní omezení práva fyzické nebo právnické osoby, popřípadě pravomoci správního orgánu k uplatnění opravných nebo dozorčích prostředků, na základě kterých lze přezkoumat, a tedy i rušit nebo měnit nezákonné správní akty.
 - b) Prekluze (promlčení) pravomoci správního orgánu k uplatnění sankcí nebo nápravných prostředků vůči fyzickým nebo právnickým osobám, které se dopustily porušení norem správního práva.
 - c) Nahrazování principu absolutní neplatnosti soukromoprávních jednání, která jsou v rozporu s normami správního práva, principem jejich relativní neplatnosti. V důsledku toho se soukromoprávní jednání (typicky smlouvy), které jsou v rozporu s normami správního práva, stanou po uplynutí stanovené lhůty, během které se nikdo neplatnosti nedovolá žalobou u soudu, *de iure* legálními, platnými a vymahatelnými.
 - d) Právní fikce nebo nevyvratitelné právní domněnky, tedy zákonné konstrukce, které po uplynutí stanovené lhůty fingují nebo presumují existenci, zákonnost, platnost nebo účinnost určitého jednání fyzické nebo právnické osoby, popřípadě určitého aktu správního orgánu, a to i tehdy, když k takovému jednání či aktu vůbec nedošlo nebo sice došlo, ale v rozporu s normami správního práva.
 - e) Částečné opuštění principu *ignorantia iuris non excusat* a jeho nahrazení v některých případech institutem omluvitelného právního omylu.
 - f) Pravomoc správního orgánu povolovat v individuálních případech na žádost fyzických nebo právnických osob výjimky z obecných zákonných (právních) zákazů nebo příkazů, popřípadě pravomoc promíjet jim obecně stanovené povinnosti.
 - g) Zvláštní administrativně-právní režimy, které jsou stanoveny pro určité omezené skupiny případů a někdy i adresátů a které nabízejí výhodnější právní postavení v porovnání s obecným administrativně-právním režimem, který je stanoven pro každého, resp. pro všechny ostatní případy. Někdy je právo stanoví bezplatně, jindy za nějakou formu úplaty. Tyto zvláštní právní režimy označují jako „privilegované režimy“. Specifickým příkladem z oblasti finančního práva je možnost některých skupin daňových poplatníků využít tzv. daňových rájů.
- Instituty uvedené výše v písmenech a) až d) lze označit za tradiční právní prostředky, jimiž se pozitivní (správní) právo snaží řešit v různých případech a souvislostech „klasičskou“ kolizi mezi právním principem zákonnosti na

straně jedné a právním principem právní jistoty (zejména ochrany práv nabytých v dobré víře) na straně druhé. Pokud mají tyto instituty všeobecnou působnost, tzn. vztahují se v zásadě na každého, resp. na všechny, a pokud jsou v právu stanoveny a aplikovány v rozumné (spíše menší) míře, což ovšem není případ českého správního práva v posledních letech, nelze je zpravidla považovat za nelegitimní.

Naproti tomu instituty uvedené výše v písmenech f) a g), tj. výjimky ze zákonů a privilegované režimy, svojí koncepcí již na první pohled vyvolávají pochybnosti ohledně jejich legitimacy v moderním právním státě, zejména z hlediska postulátu demokratického univerzalizmu, a z něho vyplývajícího principu rovnosti všech (občanů) před zákonem (právem), ať již budeme o tomto principu uvažovat jen z hlediska právně-filozofického, nebo i ústavně-právního. Institut povolování individuálních výjimek ze zákonů je typickým příkladem administrativního nástroje s výrazným korupčním nebo klientelistickým potenciálem. Institut privilegovaných režimů je pak typickým projevem postmoderní právní diferenciaci a heterogenity. Pozitivní správní právo zpravidla upravuje oba tyto instituty formálně obecně, tzn., že formálně jich může využít každý, resp. všichni. Nicméně podmínky pro jejich aplikaci právo často promyšleně nastavuje tak, aby byly fakticky využitelné především pro pečlivě vybrané (selektované) skupiny adresátů, které můžeme označit technickým pojmem „*elity*“. Účelem těchto institutů je umožnit elitám, aby se vyhnuly neúnosně hypertrofující administrativní regulaci, k jejímuž formálnímu dodržování je odsouzen zbytek společnosti („*masy*“), a aby současně dosáhly svého cíle legálně alternativní právní cestou, která je zpravidla rychlejší a méně administrativně náročná, než je cesta, po níž musí klopytat zbytek společnosti. Jde tedy často o nástroje skryté právní privilegace elit. Protihodnotou za privilegovaný režim je někdy vyšší úplata (poplatek), což má v očích veřejnosti tuto privilegaci legitimizovat vůči obecným právním režimům, které bývají pro veřejnost „*zadarmo*“, resp. za nižší úplatu (poplatek).

Vybrané příklady z českého správního práva

K hypertrofii administrativní regulace

České stavební právo skýtá typické příklady hypertrofované administrativní regulace, kterou je pro řadového člověka (stavebníka) prakticky obtížné, ne-li nemožné zcela dodržet. Za všechny lze uvést jeden příklad z administra-

tivní regulace umístování (nových) staveb na pozemku:

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území,² stanoví ve svém § 24a odst. 2 požadavky na umístování studny s ohledem na ochranu veřejných zájmů mj. tímto způsobem:

„Nejmenší vzdálenost studny od zdrojů možného znečištění je stanovena ... pro málo přístupné prostředí takto:

- a) žumpy, malé čistírny, kanalizační přípojky 12 m,
- b) nádrže tekutých paliv pro individuální vytápění umístěné v obytné budově nebo samostatné pomocné budově 7 m,
- c) chlěvy, močůvkové jímky a hnojiště při drobném ustájení jednotlivých kusů hospodářských zvířat 10 m,
- d) veřejné pozemní komunikace 12 m,
- e) individuální umývací plochy motorových vozidel a od nich vedoucí odtokové potrubí a strouhy 15 m.“

Citované ustanovení v kombinaci s řadou dalších veřejnoprávních ustanovení uvedené vyhlášky a dalších právních předpisů *de facto* v praxi v řadě případů zcela znemožňují umístění a následnou výstavbu obyčejné studny na pozemku u rodinných domů či staveb pro individuální rekreaci, neboť požadavky jednotlivých minimálních odstupových vzdáleností ve své kombinaci neumožňují na standardním stavebním pozemku o výměře 500–800 m² najít jedině legální místo pro umístění studny. Zatímco omezení podle písmen a), b), c) a e) v cit. § 24a odst. 2 mají racionální věcné opodstatnění, pro omezení podle písmene d), tj. pro paušální požadavek na odstupovou vzdálenost 12 metrů od (jakékoli) veřejné pozemní komunikace, není racionální věcné vysvětlení (samořejmě kromě podezření na snahu nepřímo donutit stavebníky odebírat vodu z veřejného vodovodu). Z tohoto důvodu jej také krajský správní soud na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR shledal v konkrétním projednávaném případě jako neaplikovatelný pro rozpor se stavebním zákonem i s ústavním pořádkem: „Aniž by pro to existoval jakýkoli oprávněný důvod, vyhláška č. 501/2006 Sb. ustanovením § 24a odst. 2 písm. d), vyjímá z území zastavitelného studnou po celé České republice pruh o šířce 12 m po obou stranách veřejných pozemních komunikací. ... Nejedná se ... o provedení stavebního zákona, nýbrž jde o stanovení zcela nového pravidla, které stavebním zákonem sledováno ne-

² Jedná se o prováděcí právní předpis k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

bylo. ... Ustanovení § 24a odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb. ..., je v rozporu se stavebním zákonem, čl. 79 odst. 3 Ústavy ... a čl. 11 odst. 3 Listiny ...“³ Dlužno dodat, že citované ustanovení písmene d) nebylo z § 24a odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. do dnešního dne zrušeno a je stále platnou (a ve správní praxi některých stavebních úřadů i aplikovatelnou) součástí českého správního práva.

K výjimkám ze zákonů

Jedním ze stěžejních principů územního plánování podle platného stavebního zákona⁴ je princip ochrany nezastavěného území. Jeho podstata a smysl spočívá, zjednodušeně řečeno, v obecném zákazu umístování (a tedy i výstavby) nových staveb ve volné krajině, tedy mimo tzv. zastavěné území obcí.⁵ Tento důležitý princip je zakotven ve stavebním zákoně v § 18 odst. 5 takto: „V nezastavěném území lze ... umístovat stavby ... pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra...“

Z tohoto všeobecného zákazu však stavební zákon umožnil ve svém přechodném ustanovení § 188a v původním znění povolovat výjimky až do konce roku 2015 za těchto podmínek:

- „(1) Na území obce ..., která nemá platný územní plán ..., lze do doby vydání územního plánu, nejpozději však do 31. prosince 2015, umístovat v nezastavěném území kromě staveb ... uvedených v § 18 odst. 5 také ...
- c) stavby pro bydlení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území, ...,
- d) stavby pro zemědělství s byty pro trvalé rodinné bydlení; ...,
- e) stavby občanského vybavení na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemky v zastavěném území; pozemek, na kterém je stavba umístována, může mít rozlohu nejvýše 5000 m².

(2) Stavby uvedené v odstavci 1 písm. c) až e) lze umístovat jen se souhlasem zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna. Souhlas zastupitelstva obce může obsahovat podmínky pro umístění takové stavby. ...“

Novelizací stavebního zákona, provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., pak byla uvedená lhůta „nejpozději však do 31. prosince 2015“ prodloužena na lhůtu „nejpozději však do 31. 12. 2020“.

Citované přechodné ustanovení stavebního zákona tak dává politickému orgánu územní samosprávy pravomoc rozhodovat podle své volné úvahy o výjimce ze stěžejního zákonného principu bez jakýchkoli bližších hmotně-právních hledisek. Zejména podle odstavce 1 písm. e) umožňuje prolomit tento princip ve prospěch výstavby masivních staveb občanského vybavení v nezastavěném území na pozemcích o rozloze až 5000 m².

K privilegovaným administrativním režimům

Příklad první: Zákon o advokacii z roku 1990,⁶ zákon o komerčních právnících z roku 1990⁷ i platný zákon o advokacii z roku 1996⁸ stanovily, resp. stanoví pro zápis uchazeče do seznamu advokátů (resp. seznamu komerčních právníků), a tedy pro získání práva poskytovat právní služby soustavně, na vlastní odpovědnost a za účelem dosažení zisku, standardní, obecný administrativní režim, pokud jde o odborné předpoklady, takto:

- a) vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo,
- b) pětiletá právní praxe (jakákoli), resp. tříletá právní praxe advokátního koncipienta, resp. tříletá právní praxe právního čekatele u komerčního právníka, a
- c) složení příslušné profesní zkoušky.⁹

Zákon o komerčních právnících z roku 1990 však současně stanovil tento alternativní, privilegovaný režim, který umožnil legálně se vyhnout požadavku složení příslušné profesní zkoušky, když odborné předpoklady stanovil takto:

- a) vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo,
- b) pětiletá právní praxe (jakákoli), a
- c) (jakákoli) pětiletá „vědecká nebo vysokoškolská pedagogická činnost v oboru právo“.¹⁰

Nabytím účinnosti zákona o advokacii z roku 1996, tj. dnem 1. 7. 1996, se pak všichni komerční právníci stali ze zákona advokáty s právem univerzálního poskytování právních služeb ve všech odvětvích práva.¹¹

³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 47/2010-48 (č. 2419, Sběrka rozhodnutí NSS č. 11/ročník 2011).

⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stavební zákon“).

⁵ Srov. § 2 odst. 1 písm. d), f) a d) zákona č. 183/2006 Sb.

⁶ Zákon č. 128/1990 Sb., o advokacii.

⁷ Zákon č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní moci jimi poskytované.

⁸ Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

⁹ Srov. § 3 zákona č. 128/1990 Sb., § 4 zákona č. 209/1990 Sb. a § 5 zákona č. 85/1996 Sb.

¹⁰ Srov. § 5 písm. c) zákona č. 209/1990 Sb.

¹¹ Srov. § 57 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb.

Příklad druhý: Platný stavební zákon upravuje standardní, obecný administrativní režim, na základě kterého může fyzická nebo právnická osoba (stavebník) získat veřejné subjektivní právo postavit stavbu o výměře zastavěné plochy větší než 150 m². Tímto režimem je stavební povolení.¹² Vyznačuje se následujícími podstatnými znaky, které ve svém celku zajišťují relativně legitimní rovnováhu mezi ochranou práv stavebníka na jedné straně a ochranou veřejných zájmů a práv a oprávněných zájmů ostatních dotčených osob (zejména sousedů):

- a) Veřejné subjektivní právo stavebníka postavit stavbu vzniká až na základě pravomocného stavebního povolení.¹³
- b) Stavební povolení je „klasickým“ autoritativním správním rozhodnutím, které vydává nezaujatý správní orgán obce, kraje nebo státu (stavební úřad).¹⁴
- c) Stavební povolení vydává stavební úřad za žádost stavebníka po provedeném správním řízení (stavebním řízení), které je upraveno zákonem, v obecné podobě správním řádem.¹⁵
- d) Správní řízení je dvouinstanční.¹⁶
- e) Stavební úřad je sice v řízení vázán zákonem stanovenou lhůtou 60, popřípadě 90 dnů, ve které musí posoudit záměr a vydat rozhodnutí (v kladné variantě stavební povolení), nicméně tato lhůta není prekluzivní, ale jen pořádková.¹⁷ Stavební úřad má tak zaručeno, že může záměr posoudit ze všech hledisek veřejného zájmu, a teprve poté rozhodnout. V zákonem stanovených případech pak má pravomoc řízení přerušit, během čehož uvedené lhůty neběží.¹⁸
- f) Ve stavebním řízení mají všechny materiálně dotčené osoby (zejména sousedé) zákonem zaručeno procesní postavení účastníků.¹⁹ Podstatou tohoto procesního postavení je především právo uplatnit námitky²⁰ a navrhnout důkazy²¹ a právo podat proti stavebnímu povolení, vydanému stavebním úřadem I. stupně, řádný opravný prostředek (zpravidla odvolání), o němž rozhoduje nadřízený správní orgán.²²
- g) Stavební úřad je povinen doručovat všem účastníkům řízení zpravidla jednotlivě, tzn. formou adresované poštovní zásilky nebo zprávou do datové schránky účastníka.²³ Nehrozí tak, že se účastníci (zejména sousedé) nedozvědí o probíhajícím řízení nebo jednotlivých procesních úkonech stavebního úřadu, zejména o vydání stavebního povolení.
- h) Dotčené osoby mají nakonec zákonem zaručeno i právo napadnout pravomocné stavební povolení žalobou ke správnímu soudu z důvodu nezákonnosti a souvisejícího zkrácení na svých subjektivních právech.²⁴

i) I tehdy, pokud by stavební úřad některé účastníky v řízení zcela opomenul a nedoručoval jim, mohou opomenutí účastníci podat proti stavebnímu povolení odvolání (a poté i žalobu) za zvláštních podmínek.²⁵

Popsaný obecný administrativní režim je však složitý a zdoluhavý. V kombinaci s hypertrofující hmotně-právní správní úpravou, kterou je prakticky nemožné zcela dodržet, představuje pro stavebníky obtížnou bariéru. A to především proto, že stavebník je vůči stavebnímu úřadu v právně nerovném postavení, ve kterém je mu více či méně vydán „na milost“, především ohledně toho, jak rychle bude stavební úřad v řízení postupovat, jak důsledně bude od něj vyžadovat předložení všech podkladů, a v poslední řadě, zda mu nakonec vydá stavební povolení s podmínkami, které pro něj budou příznivé.

Proto stavební zákon s účinností od roku 2007 zavedl jako v zásadě univerzální alternativu vůči stavebnímu povolení zcela nový, privilegovaný administrativní režim. V původní podobě, která se uplatňovala do konce roku 2012, tj. do účinnosti novely stavebního zákona, provedené zákonem č. 350/2012 Sb., byl tento režim označen zavádějícím názvem „zkrácené stavební řízení“.²⁶ Po účinnosti uvedené novely se uplatňuje pod novým názvem „oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora“,²⁷ a to v modifikované, „zkulturované“ podobě, jež se vyznačuje těmito podstatnými znaky:

- a) Stavebník uzavře (zpravidla úplatnou) soukromoprávní smlouvu s autorizovaným inspektorem, tj. podnikatelem, který má autorizaci od ministra pro místní rozvoj.²⁸

¹² Srov. § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., a to jednak v původním znění, jednak ve znění novely provedené zákonem č. 350/2012 Sb.

¹³ Srov. § 108 odst. 1 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb.

¹⁴ Srov. § 13 až 16 zákona č. 183/2006 Sb.

¹⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „správní řád“), zejména část druhou a třetí (§ 9 až § 153).

¹⁶ Srov. § 81 a násl. a § 152 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁷ Srov. § 112 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. ve spojitosti s § 71 zákona č. 500/2004 Sb.

¹⁸ Srov. § 64 a 65 zákona č. 500/2004 Sb., § 111 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb.

¹⁹ Srov. § 109 zákona č. 183/2006 Sb.

²⁰ Srov. § 114 zákona č. 183/2006 Sb.

²¹ Srov. § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.

²² Srov. § 81 a § 89 zákona č. 500/2004 Sb.

²³ Srov. § 19 a násl., § 25 a § 144 zákona č. 500/2004 Sb.

²⁴ Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu upravuje a zaručuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zejména ve svém § 65 až 79.

²⁵ Srov. úpravu náhradních lhůt pro podání odvolání opomenutým účastníkem správního řízení v § 84 zákona č. 500/2004 Sb.

²⁶ Srov. § 117 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012.

²⁷ Srov. § 117 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

²⁸ Srov. § 117 odst. 1, § 143 a 144 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

- b) Autorizovaný inspektor je povinen provést kontrolu projektové dokumentace stavby a zajistit závazná stanoviska dotčených správních orgánů a souhlasy osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení.²⁹
- c) Pokud autorizovaný inspektor shledá, že stavba může být podle právních a technických předpisů a norem provedena, osvědčí to vydáním zvláštního správního úkonu – „certifikátu“.³⁰
- d) Autorizovaný inspektor poté oznámí stavební záměr stavebnímu úřadu, předloží mu certifikát, ověřenou projektovou dokumentaci stavby a další stanovené podklady.³¹
- e) Stavební úřad je poté povinen oznámení vyvěsit na úřední desce po dobu 30 dnů.³²
- f) Během této lhůty, která je prekluzivní, mohou stavební úřad a dotčené správní orgány uplatnit výhrady a osoby, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, uplatnit námítky.³³
- g) V případě, že v uvedené lhůtě žádné výhrady ani námítky uplatněny nejsou, vzniká stavebníkovi subjektivní právo postavit oznámenou stavbu.³⁴
- h) V případě, že v uvedené lhůtě jsou uplatněny nějaké výhrady nebo námítky, rozhodne o nich nadřízený správní orgán rozhodnutím, proti kterému se nelze odvolat. Pokud je zamítno, vznikne stavebníkovi subjektivní právo provést oznámenou stavbu. Pokud jim vyhoví, stavebník nemůže oznámenou stavbu postavit.³⁵

Zásadní odlišnosti, které tento režim zvýhodňují oproti obecnému režimu v podobě stavebního povolení, spočívají především v následujících rysech.

Za prvé, stavební úřad zde nemá postavení autoritativního orgánu, který by měl pravomoc rozhodovat o záměru (tj. o založení veřejného subjektivního práva stavebníka postavit požadovanou stavbu), ale pouze kontrolujícího orgánu, který má pravomoc toliko uplatnit proti záměru „výhrady“, tedy vlastně jen zvláštní opravný prostředek k ochraně veřejného zájmu; stavební úřad tak do jisté míry ztrácí postavení orgánu veřejné moci a je deklasován do role účastníka. Do obdobné role jsou postaveny i tzv. dotčené správní orgány, které posuzují záměr z hledisek podle zvláštních zákonů. Za druhé, stavební úřad je oprávněn uplatnit výhrady jen ve velmi krátké lhůtě 30 dnů, která je prekluzivní; lhůty pro posouzení záměru a vydání stavebního povolení ve stavebním řízení jsou 60, popřípadě 90 dnů, přičemž jsou jen pořádkové, navíc neběží po dobu přerušování řízení, které je v dispozici stavebního úřadu. Za třetí, osoby, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (zejména sousedé), jsou o stavebním zá-

měru informovány nikoli jednotlivě, tzn. adresovanou poštovní zásilkou nebo zprávou do své datové schránky, ale pouze zveřejněním na úřední desce stavebního úřadu, přičemž od tohoto momentu v prekluzivní lhůtě 30 dnů mají možnost uplatnit proti záměru námítky (což předtím vyžaduje nahlédnutí do správního spisu a zpravidla i konzultaci s odborníkem, popřípadě i s právníkem). A to je klíčový procesní prvek, který v praxi zajišťuje, že se o záměru dozví jen minimum dotčených osob, a že tudíž žádné námítky nakonec uplatněny nejsou. Za čtvrté, v případě, že stavební úřad nebo dotčené správní orgány, popřípadě osoby, jež by jinak byly účastníky stavebního řízení, z jakéhokoli důvodu výhrady či námítky neuplatní, vzniká stavebníkovi přímo ze zákona právo provést stavbu, přičemž tento právní následek je nepřezkoumatelný, nezměnitelný a nezrušitelný, i když je záměr materiálně v rozporu se zákonem. Za páté, rozhodující úloha při ověření záměru z hlediska ochrany veřejného zájmu i práv osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, leží na autorizovaném inspektorovi; ten je ovšem zpravidla placen (a to zpravidla značně vysokou odměnou) od stavebníka. Uvažovat o jeho objektivitě či nezaujatosti v té kvalitě, v jaké musí být nepodjaty úřední osoby, které jinak rozhodují za stavební úřad ve stavebním řízení,³⁶ nemá vůbec smysl. Za šesté, autorizovaný inspektor je sice formálně povinen zajistit souhlasy všech osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení, nicméně pokud tuto povinnost zcela nebo zčásti nedodrží a některé z uvedených osob o stavebním záměru neinformuje, nezbyvá těmto osobám jiný prostředek obrany než výše zmíněné námítky; ty ovšem mohou ve skutečnosti uplatnit jen tehdy, pokud se o záměru vůbec dozví prostřednictvím sledování úřední desky stavebního úřadu. Za sedmé, o případně uplatněných výhradách a námítkách nerozhoduje stavební úřad, ale jemu nadřízený správní orgán, a to jednoinstančně, bez možnosti řádných opravných prostředků.

²⁹ Srov. § 117 odst. 1 a odst. 2 písm. e) a f) zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

³⁰ Srov. § 117 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

³¹ Srov. § 117 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

³² Srov. § 117 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

³³ Srov. § 117 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

³⁴ Srov. § 117 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

³⁵ Srov. § 117 odst. 5 a 6 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013.

³⁶ Srov. úpravu vyloučení úředních osob správního orgánu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení v § 14 zákona č. 500/2004 Sb.

Výhody právě popsaného privilegovaného režimu v praxi využijí především velké developer-ské či stavební korporace, které si mohou dovolit zaplatit vysoké finanční odměny autorizovaným inspektorům. „Sleva“ na administrativních nákladech, kterou za tuto odměnu dostanou, je ovšem také vysoká: možnost legálně se vyhnout dvouinstančnímu stavebnímu řízení, které jinak musí podstoupit běžný stavebník.

Závěr

Hypertrofující regulaci prostřednictvím českého správního práva nelze v reálném životě dodržet. Do určité míry se jí lze vyhnout využitím vnitřních autoregulačních institutů, které umožňují právo legálně obejít nebo alespoň do-

datečně legalizovat jeho nedodržení. Čím více bude česká administrativní regulace bytnět, tím častější a intenzivnější bude i tvorba a využívání těchto autoregulačních institutů. Správní právo jako celek však bude stále méně materiálně dodržováno. Nejobtížnější postavení budou mít v tomto světě střední vrstvy („masy“), kterým nezbývá nic jiného než postupovat po obecné právní cestě bujně zarostlé spleti předpisů, norem a opatření. O něco lépe na tom budou na jedné straně „elity“, které díky výjimkám ze zákonů a privilegovaným režimům budou moci využívat zvláštní, méně administrativně náročné právní cesty, a na druhé straně příslušníci „šedé ekonomiky, lůzy či podsvětí“, kteří po právních cestách obvykle necestují.