

**Autory tohoto čísla jsou:**

JUDr. Gabriel Achour, AK Achour & Hájek, s.r.o., Mgr. Tereza Dočekalová, AK Achour & Hájek, s.r.o., Mgr. Veronika Doležalová, Magistrát města Brna, Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D., MT Legal, s.r.o., JUDr. Emil Flegel, ČSPSP, JUDr. Martina Franková, Ph.D., PF UK Praha, JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D., PF UP Olomouc, Mgr. Jakub Handrlica, PF UK Praha, Ing. Vladimíra Helebrantová, Magistrát hl. m. Prahy, JUDr. Jaroslava Nietzscheová, Povodí Vltavy s.p., Mgr. Ján Skovajsa, Ministerstvo dopravy, JUDr. Jan Štändera, Kancelář Senátu Parlamentu ČR, Ing. Jitka Víchová, ČSPSP, JUDr. Zdeňka Vobrátilová, ČSPSP

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### Obsah

#### Studie – Úvahy – Analýzy

David Dvořák

**Zřejmě poslední novela platného zákona o veřejných zakázkách nabyla účinnosti . . . . . 1**

Zdeňka Vobrátilová

**Nad novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí . . . . . 5**

Martina Franková

**Kompetence stavebních úřadů plynoucí ze zákona o pomoci v hmotné nouzi . . . . . 9**

Jakub Handrlica

**Vyvlastnění práv a veřejný zájem ex lege . . . . . 15**

Gabriel Achour, Tereza Dočekalová

**Synallagmatické právní vztahy . . . . . 19**

Jitka Víchová

**Notifikace technických předpisů . . . . . 25**

Kateřina Frumarová

**K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu  
vůči územním samosprávným celkům . . . . . 30**

#### Diskuse – Polemika

Jaroslava Nietzscheová

**Vodoprávní úřady jako dotčené orgány . . . . . 40**

Zdeňka Vobrátilová <b>Pomoc v hmotné nouzi – přenesená nebo samostatná působnost K § 33b zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 252/2014 Sb. ....</b>	<b>43</b>
---	-----------

Veronika Doležalová <b>Územní plánování v právním „kvasu“ K rolím a možnostem pořizovatele, zpracovatele a určeného zastupitele při pořizování územních plánů a zohledňování nároků správních soudů. ....</b>	<b>46</b>
--	-----------

## **Průřezové informace**

Vladimíra Helebrantová <b>Pražské stavební předpisy .....</b>	<b>52</b>
--	-----------

Jan Štandera <b>Jak posílit ochranu ubývající zemědělské půdy? .....</b>	<b>54</b>
---	-----------

Ján Skjovajsa <b>Aktuálně projednávaná novela zákona o pozemních komunikacích a souvisejících zákonů .....</b>	<b>60</b>
---	-----------

Emil Flegel <b>Třicáté osmé zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu .....</b>	<b>63</b>
--	-----------

## **Na pomoc stavební praxi**

<i>Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č.j. 9 As 218/2014-74 – zamítnutí návrhu na zrušení části ZÚR Středočeského kraje. ....</i>	<b>67</b>
---	-----------

<i>Z rozhodnutí Nejvyššího soudu Smlouva o dílo, kterou se zajišťuje provedení stavební úpravy odlišně od stavebního povolení, je platná .....</i>	<b>72</b>
--	-----------

## **Ptejte se, odpovíme**

Zdeňka Vobrátilová <b>Dotazy a odpovědi .....</b>	<b>77</b>
--	-----------

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### Contents

#### Assays – Accounts – Analyses

David Dvořák

**Probably the last Amendment to the Public Contracts Act has come into force . . . . . 1**  
*The article examines the current and probably the last amendment to the Act No. 137/2006 Coll. on Public Contracts which came into effect on 6<sup>th</sup> March 2015. Although the amendment is brief it regulates important issues, e.g. clarifies the award of additional works, enables to evaluate tenders according to the organization, qualification and experience of staff assigned to performing the contract and specifies conditions of the review procedure before the Office for Protection of Competition.*

Zdeňka Vobrátilová

**Amendment to the Environmental Impact Assessment Act . . . . . 5**  
*The article examines problems in the application of an amendment to the EIA Act and the Construction Code in the context of addressing the European Commission infringement and points out some problematic interim provisions of Act No. 39/2015 Coll.*

Martina Franková

**Competences of construction departments under the Act on Assistance in Material Need. . . . . 9**  
*The article discusses an amendment to the Act on Assistance in Material Need (Act No. 111/2006 Coll., on Assistance in Material Need, as amended, and other related Acts), with effect since 1. 1. 2015, which allows the payment of housing benefit to some persons using non-residential premises as accommodation, on condition that such premises meet 'housing quality standards', by which the amendment means selected parameters, in particular selected requirements from the Decree on Technical Requirements for Buildings. General construction departments are competent to assess the fulfilment of 'performance quality standards'. The article focuses on legal regulation of this competence and points out its problematic nature and some of its procedural and material aspects.*

Jakub Handrlica

**Expropriation of rights and public interest ex lege . . . . . 15**

*The article describes the concept of 'public interest' and its ascertainment and substantiation in the event of expropriation and setting of public interest priorities during administrative consideration.*

Gabriel Achour, Tereza Dočekalová

**Synallagmatic legal relations. . . . . 19**

*The authors draw attention to the misunderstood institute of reciprocal (synallagmatic) obligations and bring basic information and practical examples, taking into account the conditional relations in construction.*

Jitka Vichová

**Notification of technical regulations . . . . . 25**

*The article examines the topical and much discussed issue of notification of technical regulations according to Regulation of the European Parliament EP and of the Council (EU) No. 98/34/EC as amended by Amendment No. 98/48/EC, and its implementation.*

Kateřina Frumarová

**Government's options for regressive compensation, including criteria that should limit the consideration . . . . . 30**

*The author deals with the government's options for recovery of regressive compensation under Section 16 and Section 18 of Act No. 82/1998 Coll., on Liability for Damage Caused in the Exercise of Public Power by a Decision or Incorrect Official Procedure.*

## Discussion – Controversy

Jaroslava Nietscheová

**Water-supply authorities as authorities concerned . . . . . 40**

*Water-supply authorities exercise their powers according to the Water Act in different forms and from the perspective of collaboration with construction departments issuing construction permits their most important position is that of authority concerned. The author outlines these relations and presents some interesting departure from general procedures.*

Zdeňka Vobrátilová

**Assistance in Material Need – delegated or independent powers? . . . . . 43**

*The author addresses, in the context of an amendment to Act No. 111/2006 Coll., the Act on Assistance in Material Need, the character of municipal council powers when ascertaining housing conditions for the purpose of housing benefit payments.*

Veronika Doležalová

### **Town and country planning in legal ‘turmoil’**

#### **Roles and options of acquirer, processor and designated representative in town and country planning and taking into account claims of administrative courts . . . . . 46**

*The author explains some current problems in town and country planning and some unresolved relations of the main actors in the process in town and country planning and points out some non-standard and innovative influences of the judicature of administrative courts.*

## **Cross-section Information**

Vladimíra Helebrantová

#### **Prague Building Regulations . . . . . 52**

*The article brings information of immediate interest about the preparation of a technical and material Amendment to an Ordinance of the Prague City Council which would ameliorate the situation after ‘Prague Building Regulations’ are invalidated by the Ministry for Regional Development as a result of failure of notification of this technical Regulation of the EC.*

Jan Štandera

#### **How to better protect vanishing agricultural land? . . . . . 54**

*Parliament has passed an amendment to Act No. 334/1992 Coll., on the Protection of Agricultural Land and the author examines in his article the main features of the Amendment. At the same time, he introduces an Amendment to the Act on the Protection of State-owned Agricultural Land.*

Ján Skovajsa

#### **Amendment to the Public Communications Act under discussion . . . . . 60**

*The Chamber of Deputies is discussing an Amendment to Act No. 13/1997 Coll., on Public Communications and the author explains its main features and benefits. This does not merely concern better protection of public communications but, in particular, a change of the concept and classification of public communications and easier property-law preparation and permission of constructions.*

Emil Flegel

#### **Meeting of the Section for Planning Decisions, and the Construction**

#### **Permits and Building Code . . . . . 63**

*The author publishes minutes of 38<sup>th</sup> Meeting of the Section for Planning Decisions and the Construction Permits and Building Code.*

## **Help to legal practice**

#### **Based on decisions of the Supreme Administrative Court . . . . . 67**

#### **Based on decisions of the Supreme Court. . . . . 72**

## **Your questions answered**

#### **Zdenka Vobrátilová . . . . . 77**

# Zřejmě poslední novela platného zákona o veřejných zakázkách nabyla účinnosti

David Dvořák

Dne **6. března 2015** byla ve Sbírce zákonů ČR pod č. **40/2015 Sb.** publikována dvacátá první novela zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, (dále jen ZVZ) a s ohledem na výrazné zdržení procesu jejího schvalování **téhož dne nabyla účinnosti**. Vzhledem k plánovanému datu nabytí účinnosti aktuálně připravovaného, zcela nového zákona o zadávacích řízeních v souvislosti s transpozicí nových zadávacích směrnic EU (1. čtvrtletí 2016) se jedná snad již o novelu poslední.

Novela z části předjímá úpravu z nových zadávacích směrnic EU (úprava podmínek pro „vícepráce“ a možnost hodnocení týmu pro plnění veřejné zakázky), z části reaguje na některé instituty zavedené v roce 2012 tzv. transparenční novelou (zrušení seznamu hodnotitelů, oponentních posudků a zákazu zadat veřejnou zakázku při jedné nabídce). Rozsahem největší jsou pak úpravy řízení o přezkoumání úkonů zadavatele před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jejichž cílem je zrychlit řízení a omezit jeho zneužívání.

## Podmínky pro zadávání dodatečných prací a služeb

Stávající znění § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ, jež stanoví podmínky pro zadání dodatečných prací a služeb (často označovaných jako vícepráce) v jednacím řízení bez uveřejnění, vyžaduje mimo jiné, aby potřeba dodatečných prací vznikla v důsledku **objektivně nepředvídatelných okolností**. V průběhu doby se v rozhodovací a kontrolní praxi v České republice vyvinul velmi striktní výklad tohoto slovního spojení. Vyžaduje se totiž téměř absolutní nepředvídatelnost bez ohledu na okolnosti případu (například u veřejných zakázek na stavební práce není možno reagovat ani na skryté vady projektové dokumentace). Tento výklad způsobuje pochopitelně zejména při realizaci staveb značné problémy a mnohé změny, bez nichž se průběh výstavby neobejde, není možné legálně provést.

Lze proto velice přivítat, že novela se inspiruje již zněním čl. 72(2)(c) nové směrnice 2014/24/EU a uvedenou podmínku nahrazuje spojením **v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat**. Nově se bude zkoumat míra náležité péče, kterou zadavatel v daném postavení měl vynaložit. Odstavec 109 preambule směrnice 2014/24/EU k tomu uvádí: „*Pojem nepředvídatelné okolnosti se týká okolností, jež nemohl veřejný zadavatel předpokládat ani přes přiměřeně pečlivou přípravu zadávacího řízení na původní veřejnou*

zakázku při zohlednění jemu dostupných prostředků, povahy a vlastností konkrétního projektu, osvědčených postupů v dotčené oblasti a potřeby zajistit vhodný poměr mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání veřejné zakázky a její odhadovanou hodnotou.“ Při posuzování se tak bude přihlížet jednak k postavení zadavatele (zřejmě jiné nároky budou kladeny na velkého zadavatele disponujícího vlastním investičním a právním oddělením a jiné na neuvolněného starostu malé obce), jednak na obvyklé postupy v dané oblasti a v neposlední řadě také k tomu, aby náklady na přípravu veřejné zakázky nebyly v nepoměru k její hodnotě (lze připomenout často nereálné představy o tom, co by mělo být zjištěno například geologickým průzkumem před zadáním stavby).

Důvodová zpráva výslovně zmiňuje otázku správnosti projektové dokumentace, kde by neměla být odpovědnost za její nedostatky přenášena ze zpracovatele – autorizované osoby na zadavatele nad běžnou míru (zřejmě by tedy k tíži zadavatele měly jít jen zjevné vady projektové dokumentace). Dále je zmíněna otázka spolehnutí se zadavatele na standardně provedené geologické průzkumy a dokonce možnost použít při realizaci nové výrobky či technologie, které nebyly v době zpracování projektové dokumentace k dispozici a jejichž využití je hospodárnější (tento významný názorový posun lze přivítat, striktně vzato se však o dodatečné práce nejedná, jde o záměnu v již existujícím rozsahu díla, nikoliv jeho rozšíření). Jelikož jednací řízení bez uveřejnění je samostatným zadávacím řízením, lze ho za výše uvedených podmínek použít i ve vztahu k dříve zadaným veřejným zakázkám.

Na základě pozměňovacího návrhu v Senátu byl dále rozšířen připuštěný rozsah víceprací z 20 % na 30 % ceny původní veřejné zakázky.

## **Možnost hodnotit organizaci a složení týmu**

Významným koncepčním posunem, který kodifikovaly nové zadávací směrnice EU, je opuštění striktního zákazu použít k hodnocení veřejných zakázek některá kvalifikační kritéria (srov. § 50 odst. 5 ZVZ), pokud mají zásadní dopad na plnění veřejné zakázky. Nová směrnice 2014/24/EU totiž ve svém čl. 67(2)(b) připouští použít jako dílčí hodnotící kritérium organizaci, kvalifikaci a zkušenosti osob zapojených do plnění veřejné zakázky, pokud jejich kvalita může mít významný dopad na její plnění. Obdobná formulace se novelou doplňuje v § 78 odst. 4 ZVZ: „Dílčími hodnotícími kritérii mohou být také organizace, kvalifikace a zkušenosti osob zapojených do realizace veřejné zakázky, pokud mají významný dopad na její plnění.“

Nová úprava je primárně určena pro veřejné zakázky na tzv. intelektuální služby. Důvodová zpráva zmiňuje například služby konzultantů, architektů, projektantů nebo restaurátorů a naopak výslovně upozorňuje, že ve vztahu k běžným dodávkám a stavebním pracím toto dílčí hodnotící kritérium nebude možno použít. Lze pochopitelně uvažovat o využití také v případě veřejných zakázek na stavební práce, pokud jsou uvedené služby (zejména projekční) jejich podstatnou součástí.

Změnu je možno velmi přivítat, neboť bychom se konečně mohli dočkat situace, kdy veřejné zakázky na právní a poradenské služby, projekční práce apod. nebudou zadávány jen na základě nejnižší nabídkové ceny. V praxi však bude toto dílčí hodnotící kritérium zároveň klást na zadavatele poměrně značné nároky, neboť se jedná o kritérium číselně nevyjádřitelné, a bude proto třeba velmi pečlivě v zadávacích podmínkách definovat, k čemu bude zadavatel



přihlížet, a následně se s porovnáním osob v jednotlivých nabídkách dobře vyrovnat ve zprávě o posouzení a hodnocení.

Pro úplnost doplňujeme, že novela ani nová směrnice neumožňují využít k hodnocení jiné kvalifikační předpoklady (například reference dodavatele).

Vedle této změny se do demonstrativního výčtu dílčích hodnotících kritérií doplňuje možnost hodnotit vlastnosti plnění z hlediska vlivu na zaměstnanost osob se ztíženým přístupem na trh práce.

### **Zrušení řízení v případě jedné nabídky**

Novela reaguje také na negativní zkušenosti s povinností zrušit zadávací řízení v případě, že byla podána nebo pro hodnocení zbyla jen jedna nabídka [§ 84 odst. 1 písm. e) ZVZ]. Toto od počátku kontroverzní ustanovení očividně nepřineslo zamýšlené výsledky, nýbrž pouze komplikovalo situaci zadavatelům poptávajícím specifická plnění (například nejruznější sofistikované přístroje) a do jisté míry trestalo zadavatele za chyby dodavatelů v nabídkách. Nutnost (někdy i vícenásobného) opakování zadávacího řízení měla podstatný dopad i na čerpání dotací z fondů EU. Po mezikroku provedeném novelou č. 341/2013 Sb. se navrhuje toto ustanovení zcela vypustit. Zadavatel by tak v případě jediné nabídky měl staro-nově možnost rozhodnout o zadání, ale také zadávací řízení zrušit, pokud se tato jediná nabídka nejeví jako dostatečně ekonomicky výhodná. Úpravu lze nepochybně přivítat, pro úplnost je však třeba poznamenat, že podání jedné nabídky může i nadále vyvolávat otázky z hlediska dostatečné soutěže, a tudíž případné veřejné podpory. Upozorňujeme také, že úprava se uplatní až pro řízení zahájená po nabytí účinnosti novely.

### **Novinky v přezkumu před ÚOHS**

Novela se také snaží reagovat na přetrvávající kritiku dlouhého trvání řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a zavádí soubor opatření, která by měla přispět k jeho zrychlení. Jedná se povětšinou o úpravy, které přenáší větší odpovědnost na stěžovatele (dodavatele) a mají zabránit účelovému zneužívání řízení ke konkurenčnímu boji.

Zavádí se tzv. koncentrace řízení, což v prvé řadě znamená, že stěžovatel bude povinen uvést již v návrhu náležitosti dle § 114 odst. 3 ZVZ (v čem je spatřováno porušení zákona a hrozící či vzniklá újma, návrhy na provedení důkazů a čeho se stěžovatel domáhá). Zároveň však všechny tvrzené skutečnosti musely být uvedeny již v námitkách, pokud se nejedná o skutečnosti prokazatelně nové, které tehdy nemohly být uplatněny. Koncentrace řízení se však bude vztahovat na všechny účastníky řízení (zadavatele, vybraného dodavatele apod.), neboť účastníci řízení budou moci navrhopvat důkazy, uvádět skutečnosti a činit jiné návrhy nejpozději ve lhůtě 15 kalendářních dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení; k později uplatněným bude možno přihlídnout jen výjimečně. Dále se významně omezuje dosavadní relativní benevolence týkající se náležitostí návrhu na zahájení řízení. Nově tak nebude možno dodatečně doplnit k návrhu doklady o doručení námitek zadavateli ani doklad o opětovném složení jistoty a zejména nebude možno dodatečně složit kauci; ta bude muset být složena

nejpozději s podáním návrhu (doklad o jejím složení však dodatečně doložit bude možné). Pokud nebude mít návrh tyto náležitosti, Úřad řízení zastaví. Konečně se koncentrace projeví i u vyjádření k podkladům rozhodnutí, kde musí být nově stanovena lhůta minimálně 7 dnů, avšak zároveň Úřad nesmí přihlídnout k vyjádřením pozdějším.

Novinky jsou zaváděny i ve vztahu k samotné kauci. Omezení její horní výše se zvyšuje ze 2 na 10 mil. Kč (a u zákazu plnění smlouvy na 200 tis. Kč). Podstatným zásahem je skutečnost, že v případě zpětvzetí návrhu (před rozhodnutím v prvním stupni) se nevrátí kauce v plné výši, ale jen ve výši 80 % (připomínáme, že po vydání prvostupňového rozhodnutí se již kauce nevrací, ani kdyby byl návrh vzat zpět).

V neposlední řadě se zkracuje doba, po kterou je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže oprávněn přezkoumávat zadávací řízení, z dosavadních deseti na pět let, přičemž Úřad musí řízení zahájit do 3 let od okamžiku, kdy se o porušení dozvěděl (místo nyní 5 let). Cílem je zabránit přezkumu „starých“ veřejných zakázek, u nichž přezkumné řízení již nemůže naplnit své primární cíle. Nelze nepřihlížet ani k tomu, že tyto zakázky byly zadávány za zcela jiného stavu výkladové praxe a judikatury a jejich přezkum vystavuje zadavatele značné míře právní nejistoty.

Novela v neposlední řadě výrazně posiluje elektronický prvek v řízeních, neboť povinnost zasílat dokumenty datovou schránkou nebo elektronicky s uznávaným elektronickým podpisem se rozšiřuje také na návrh včetně důkazních prostředků a další vyjádření účastníků. Zcela elektronicky také budou vedena řízení zahájená z moci úřední a řízení o rozkladu. Zadavatelům je rovněž stanovena v § 155 ZVZ obecná povinnost zaslat Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce na jeho výzvu (i mimo přezkumné řízení) elektronicky, přičemž nesplnění je správním deliktem s pokutou až 20 mil. Kč.

Závěrem upozorňujeme, že uvedené změny se uplatní pro všechna řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájená od nabytí účinnosti novely.

## **Další dílčí změny**

Novela také ruší některé instituty zavedené tzv. transparentní novelou v roce 2012, které dosud nebyly naplněny a nabyly účinnosti až k 1. 1. 2015. Dochází tak ke zrušení institutu hodnotitelů (§ 74a ZVZ) a vypuštění povinnosti předkládat u významných veřejných zakázek státu ke schválení vládě oponentní posudky (§ 156 ZVZ). Kvůli praktickým problémům při obsazování hodnotících komisí významných veřejných zakázek státu se dále vypouští povinnost, aby členové hodnotící komise museli splňovat podmínky zákona o ochraně utajovaných skutečností a bezpečnostní způsobilosti (§ 157a ZVZ).

Na základě pozměňovacích návrhu v Poslanecké sněmovně byla vložena povinnost posoudit i po skončení elektronické aukce, zda nabídkové ceny nejsou mimořádně nízké, a je umožněno předkládat k prokázání splnění kvalifikace vysokoškolské diplomy v latinském jazyce.

# Nad novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Zdeňka Vobrátilová

Dne 6. března 2015 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Jedním ze zákonů postižených novelou je stavební zákon, dalšími jsou zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích. Zákon nabyl účinnosti dnem 1. 4. 2015.

O důvodech novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a o obsahu vládního návrhu novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a dalších právních předpisů informoval podrobně ředitel odboru legislativy MŽP JUDr. Libor Dvořák v minulém čísle Bulletinu. Po dokončení legislativního procesu sice zákon obsahuje některé odchylky oproti vládnímu návrhu, ale k výraznějším změnám nedošlo. Například o žalobě proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení rozhodne soud do 90 dnů (nikoli do 150 dnů) poté co došla k soudu; žaloba podaná proti takovému rozhodnutí nebude mít ze zákona odkladný účinek. Podle ustanovení § 9d odst. 2: „*Soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizaci záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.*“ Nehrozí-li tedy nebezpečí, že realizaci záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí, soud odkladný účinek žalobě nepřizná. Následující text se proto nezabývá změnami jednotlivých ustanovení stavebního zákona nebo zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, spíše poukazuje na dopady aplikace novely do praxe.

Rozhodování o stavebních záměrech v České republice bude po 1. 4. 2015 podrobeno různým režimům, což zřejmě ke zjednodušení a zpřístupnění právní úpravy „osobám zúčastněným ve výstavbě“ nepřispěje.

O stavebních záměrech vyžadující posouzení vlivu jejich provedení na životní prostředí (dále posouzení EIA) budou stavební úřady rozhodovat v **navazujících řízeních** upravených v ustanovení § 9b) až 9d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 39/2015 Sb. Sb., současně podle stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, podle správního řádu a dalších právních předpisů, které se na rozhodování v konkrétní věci vztahují.

Půjde-li zároveň o **projekty společného zájmu**, o kterých jsme informovali v Bulletinu č. 2 z roku 2014, bude nutné **postupovat také v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. 3. 2013**, kterým se stanoví hlavní směry transevropské sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009. Nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech EU.

**Stavební záměry zařazené do unijního seznamu projektů společného zájmu, které mají být realizovány v České republice, patří mezi ty, které podléhají navazujícímu řízení.**

Postupy v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury upravuje **zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury**, který nebyl zákonem č. 39/2015 Sb. přímo novelizován.

Umístění a povolení realizace uvedených staveb bude vesměs podléhat režimu navazujících řízení. Jde zejména o spojená územní a stavební řízení podle § 2 odst. 1 tohoto zákona zahájená před 1. 4. 2015, která měla přispět k urychlení povolovacího řízení dopravní infrastruktury. Je otázkou, zda přechodná ustanovení uvedená v čl. II bod 2 zákona č. 39/2015 Sb. pokrývají i případy, spojených řízení, když z hlediska vlivů na životní prostředí bylo posuzováno pouze umístění stavby, nikoli její provedení. Postačí pouze verifikační stanovisko, na jehož vydání přechodná ustanovení odkazují, nebo bude vyžadováno vždy nové posouzení EIA?

Nakonec zbývají „obyčejné“ stavební záměry, které nespádají pod zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, jichž se novela nedotkla; vystačí zejména se stavebním zákonem, jeho prováděcími právními předpisy, případně s právními předpisy upravujícími povolování speciálních staveb, se správním řádem.

O zážitky spojené s navazujícím řízením přijde stavebník i tehdy, bude-li zjišťovací řízení ukončeno rozhodnutím, že záměr nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud se proti němu žádný spolek představující dotčenou veřejnost úspěšně neodvolá nebo nepodá žalobu [§ 3 písm. i) bod 2 a § 7 odst. 6 a 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí].

**Změny se dotknou i příslušnosti obecných stavebních úřadů k vedení navazujících územních a stavebních řízení. Do ustanovení § 13 stavebního zákona byl doplněn odstavec 8, podle kterého je k vedení navazujících řízení v prvním stupni příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, který bude vykonávat i působnosti ve věcech „kolaudace“ staveb, předčasného užívání a zkušebního provozu. Zároveň se nic nemění na působnosti MMR, které dále podle odst. 2 vykonává působnost stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí pro záměry tam uvedené, i když půjde o navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.**

Vzhledem k tomu, že ustanovení § 13 stavebního zákona upravuje pouze působnost obecných stavebních úřadů, zůstává nedotčena působnost speciálních a vojenských a jiných stavebních úřadů podle § 15 a 16 stavebního zákona, které jsou příslušné i k vedení navazujících řízení o záměrech vyžadujících posouzení EIA, takže již zahájená stavební řízení (popřípadě i územní řízení) budou dokončovat podle nové právní úpravy.

Novela nijak nezasáhla do ustanovení § 17 stavebního zákona, které upravuje vyhrazení pravomoci stavebního úřadu nadřízeným stavebním úřadem, případně Ministerstvem pro místní rozvoj. V první instanci proto může vést a dokončit navazující územní nebo stavební řízení také ten správní orgán, který si tuto pravomoc podle citovaného ustanovení vyhradil či vyhradil, jsou-li pro to zákonem uvedené důvody. Bylo by absurdní, kdyby se přechodná ustanovení k novele stavebního zákona měla aplikovat i na navazující řízení zahájená před 1. 4. 2015, jejichž vedení si podle § 17 vyhradil například krajský úřad nebo MMR, tato řízení se považovala ze zákona za přerušena a spis byl bezodkladně předán „podřízenému“ stavebnímu úřadu.

Nová úprava zasáhne výrazným způsobem do rozhodování o stavbách, prodlouží povolo-  
vací procesy a oddálí zahájení realizace významných investic, které mají dopad na ekonomiku  
České republiky. Nejde jen o řízení zahájená po nabytí účinnosti novely, ale zejména o **řízení  
již zahájená a neukončená rozhodnutím, která se dokončí již podle nové právní úpravy**,  
a to jako navazující řízení podle § 9b až 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.  
Zasáhne se významně zejména do průběhu zahájených stavebních řízení o záměrech podlé-  
hajících posouzení EIA. Navíc navazující řízení podle stavebního zákona zahájená před účin-  
ností novely, která nebyla vedena obecními úřady obcí s rozšířenou působností, budou dnem  
1. 4. 2015 přerušena. Stavební úřad, který je vedl, postoupí věc bezodkladně stavebnímu úřadu  
nově příslušnému, jímž je podle novelizovaného ustanovení § 13 odst. 8 stavebního zákona  
obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Dnem 1. 4. 2015 byla ze zákona přerušena také územní řízení vedená podle § 91 staveb-  
ního zákona **neukončená pravomocným územním rozhodnutím** před tímto dnem. Žádost  
o vydání územního rozhodnutí včetně podkladů stavební úřad postoupí orgánu příslušnému  
k posouzení EIA a v územním řízení bude moci pokračovat po vydání stanoviska podle § 9a  
odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. **Lze jen doufat, že se to nemůže do-  
tknout územních rozhodnutí vydaných ve smyslu § 71 odst. 2 písm. c) správního řádu před  
1. 4. 2015, tedy vyvěšených na úřední desce, proti kterým nebylo podáno odvolání, ale  
právní moci nabyla až po 1. 4. 2015.**

Novela speciálně neřeší, zda a jak budou účastníci řízení, zejména žadatel/stavebník infor-  
mování o změně příslušnosti stavebního úřadu. I když o postoupení věci nebude nerozhodo-  
vat stavební úřad příslušný k vedení řízení před 1. 4. 2015 usnesením, lze analogicky využít  
ustanovení § 12 správního řádu, podle kterého je o postoupení věci třeba tyto osoby uvědomit.

Novela rozšířila okruh účastníků řízení, jímž se doručuje veřejnou vyhláškou, a to ne-  
jen v navazujících řízeních, ale také v dalších územních řízeních s velkým počtem účastníků.  
Všechna **navazující řízení jsou řízením s velkým počtem účastníků, byť bylo účastníkem  
třeba jen 5 osob.** U ostatních územních nebo stavebních řízení musí být účastníků více než 30.  
Ve všech těchto případech bude doručováno podle § 144 odst. 6 správního řádu účastníkům  
řízení veřejnou vyhláškou, pouze účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1 písm. a) správní-  
ho řádu bude doručováno jednotlivě.

Novinkou, která vkládá další krok do povoloovacího procesu, je tzv. verifikační závazné  
stanovisko (§ 9 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), které má zajistit, aby  
záměr předkládaný do navazujícího řízení neobsahoval takové změny oproti záměru, k němuž  
bylo vydáno závazné stanovisko EIA, které by si vyžádaly nové posouzení podle tohoto záko-  
na. Musíme jen doufat, že se v tom nezhlednou další dotčené orgány, které také vydávají pro  
řízení vedená podle stavebního zákona závazná stanoviska.

Změnou vedoucí k porušení koncentrační zásady, kterou je tradičně a z rozumných důvo-  
dů ovládáno územní a stavební řízení, a zásady procesní rovnosti účastníků těchto řízení, je  
zavedení tzv. privilegovaného odvolatele. Podle § 9 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na život-  
ní prostředí může odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení podat také spolek  
(dotčená veřejnost podle § 3 písm. i) bod 2), který nebyl účastníkem řízení v prvním stupni,  
protože ani nevyužil možnosti stát se účastníkem prvoinstančního navazujícího řízení. Takové  
privilegium jiní účastníci navazujícího řízení nemají.

Když už se celý složitý povolovací a veřejně vedený proces navazujících územních nebo stavebních řízení, ve kterém budou projednány námítky účastníků řízení, závazná stanoviska všech dotčených orgánů, posouzena a zkontrolována obsáhlá dokumentace a další podklady předepsané právními předpisy dobere konečně k vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení, může vše „odstřelit“ spolek, který se ani nenamáhal v průběhu řízení sdělit, co mu na projednávaném záměru vadí a počkal si až na vydání rozhodnutí. Kde je právní jistota žadatelů o vydání územního rozhodnutí a stavebníků, kteří splnili všechny podmínky a povinnosti vyžadované právními předpisy, že mohou za přiměřené finanční prostředky a v přiměřeném čase realizovat stavební záměr. Listina v čl. 36 i mezinárodní smlouvy z oblasti ochrany životního prostředí, kterými je Česká republika vázána, budou naplněny, bude-li mít takový spolek právo podat ke správnímu soudu žalobu proti pravomocnému rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. Takže pro zavedení institutu „privilegovaného odvolatele“ není žádný důvod a není to ani přání Evropské komise, je to pouze záležitost naší právní úpravy.

Pozitivní je, že ustanovení § 9b odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí může pomoci žadatelům o vydání rozhodnutí v navazujících řízeních (například žadatelům o vydání územního rozhodnutí, stavebníkovi, který žádá o vydání stavebního povolení nebo o povolení změn v provádění stavby před jejím dokončením) orientovat se v požadavcích, které je nutné splnit. Pokud o to požádají, správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení v součinnosti s dotčenými orgány jim poskytne kdykoliv před jeho zahájením předběžnou informaci o požadavcích na údaje a podklady, které má žadatel předložit k žádosti o vydání rozhodnutí. Poskytnutá předběžná informace platí 1 rok ode dne jejího vydání. Správnímu orgánu není uloženo, aby o změně její platnosti, pokud nastala ještě před uplynutím 1 roku, informoval toho, komu ji poskytl. Obsahové náležitosti žádosti o poskytnutí informace nejsou upraveny.

Obecnou úpravu předběžné informace obsahuje ustanovení § 139 správního řádu, podle kterého lze informaci v téže věci požadovat jen jednou. Předběžná informace přestává platit, dostala-li se do rozporu s právním předpisem, který nabyl účinnosti po jejím vydání, nebo došlo-li ke změně okolností rozhodných pro její obsah. Žádost (podání, kterým se požaduje poskytnutí předběžné informace) musí obsahovat náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, s tím, že správní orgánu je povinen pomoci žadatel odstranit vady podání nebo ho vyzvat k jejich odstranění. Jestliže žadatel vytýkané vady podání neodstraní, správní orgán mu podle § 139 odst. 2 správního řádu předběžnou informaci bez dalšího neposkytne. **Přesnější úpravu předběžné informace obsahuje § 21 stavebního zákona upravující poskytování územně plánovací informace. Ta platí rovněž 1 rok ode dne jejího vydání, pokud správní orgán žadatelé nesdělí, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána. Obsahové náležitosti žádosti jsou upraveny v § 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.**

V současnosti je připravována další „hlubší“ novela stavebního zákona, která by měla zejména upravit vydávání jednotného povolení zahrnujícího dosavadní územní rozhodnutí i stavební povolení, to znamená pouze jedno navazující řízení s jedním posouzením vlivů provedení záměru na životní prostředí. Není pochyb o tom, že náprava současného stavu je nutná, konečně už při přípravě zákona č. 39/2005 Sb. se počítalo s tím, že půjde o právní úpravu v určitém smyslu dočasnou. Přesto je třeba mít na paměti slova učitele národů J. A. Komenského: „Všeliké kvalitování toliko pro hovado dobré jest.“ Nebylo by od věci zabývat se také rozsahem působnosti dalších dotčených orgánů působících na úseku ochrany životního prostředí, zda totiž nezkoumají záměry v území ze stejných hledisek jako při posouzení EIA.

# Kompetence stavebních úřadů plynoucí ze zákona o pomoci v hmotné nouzi

Martina Franková

Příspěvek se zabývá novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi (zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), která s účinností od 1. 1. 2015 umožňuje v některých případech poskytnout doplatek na bydlení též osobám užívajícím k bydlení nebytové prostory, za podmínky, že tyto prostory splňují tzv. standardy kvality bydlení, kterými novela rozumí vybrané parametry, zejména pak vybrané požadavky vyhlášky o technických požadavcích na výrobky. K posouzení plnění „standardů kvality plnění“ jsou příslušné obecní stavební úřady. Příspěvek se zaměřuje na právní úpravu této kompetence, zejména upozorňuje na problematičnost této právní úpravy a zabývá se některými jejími procesními i hmotněprávními aspekty.

Zákonem č. 252/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela zákona o pomoci v hmotné nouzi“) přibyla obecním stavebním úřadům nová kompetence. Byť se jedná s ohledem na rozsah činností stavebních úřadů a na četnost jednotlivých agend obecních stavebních úřadů o spíše okrajovou problematiku, zcela jistě je vhodné jí věnovat pozornost, o to spíše, že se jedná agendu zakládající se na dosti kontroverzních ustanoveních zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pomoci v hmotné nouzi).

Podle příslušných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi lze v případech zvláštního zřetele při splnění zákonných podmínek přiznat doplatek na bydlení též osobám, které užívají prostory, které nejsou určeny k trvalému bydlení.<sup>1)</sup> Jednou z těchto zákonných podmínek je, že daný prostor musí splňovat vybrané zákonem o pomoci v hmotné nouzi stanovené požadavky, tzv. standardy kvality bydlení (dále jen standardy kvality bydlení) vymezené v § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi.<sup>2)</sup> Standardy kvality bydlení jsou stanoveny odkazem na vybrané

---

1) *Doplatek na bydlení je dávkou pomoci v hmotné nouzi poskytovanou na základě zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi v platném znění a je třeba ho odlišit od příspěvku na bydlení, který je dávkou státní sociální podpory poskytovanou podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, v platném znění.*

2) *Ustanovení § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi zní: Standardy kvality bydlení jiného než obytného prostoru, stavby pro individuální či rodinnou rekreaci a jejich kontrola*

*(1) Jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci musí mít pro účely poskytnutí doplatku na bydlení podle tohoto zákona povahu samostatně vymezeného uzamykatelného prostoru s minimálně jednou pobytovou místností, který svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňuje dále uvedené požadavky k tomu, aby se v něm zdržovaly a bydlely osoby, a neomezený přístup k pitné vodě. Pro vymezení jiného než obytného prostoru se použijí § 3 písm. i), § 8, § 10 odst. 5 a 6, § 11, § 38, § 44 odst. 1 písm. a) a § 44 odst. 1 věta druhá vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, přiměřeně. Pro vymezení stavby pro individuální či rodinnou rekreaci se použijí § 3 písm. i), § 8, § 11, § 38 a § 40 odst. 2 vyhlášky o technických*

technické požadavky na stavby upravené ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby v platném znění (dále jen vyhláška č. 268/2009 Sb.) a současně definicí některých vlastností jiného než obytného prostoru přímo v zákoně o pomoci v hmotné nouzi (musí jednat o samostatně vymezený uzamykatelný prostor s minimálně jednou pobytovou místností a s neomezeným přístupem k pitné vodě). Velmi podobné jsou vymezeny standardy kvality bydlení též pro stavby pro individuální a rodinnou rekreaci. Mezi vybrané technické požadavky plynoucí z vyhlášky č. 268/2009 Sb. jsou zahrnuty například požadavky na bezpečnost stavby, úsporu energie, velikost místností a způsob jejich vybavení záchodem a koupelnou, požadavky na světlost výšku či osvětlení, větrání a vytápění.<sup>3)</sup> Obecné stavební úřady jsou pověřeny kontrolou, zda tyto požadavky jsou či nejsou splňovány.

Již samotná filosofie novely zákona o hmotné nouzi, která umožňuje, byt pouze v případech hodných zvláštního zřetele, podpořit státními penězi bydlení v prostorách, které k tomuto účelu určeny nejsou, je sporná. Důvodem je především skutečnost, že zákon umožňuje státem podporovat jednání jiným zákonem zakázané, neboť stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v platném znění) umožňuje pouze užívání stavby v souladu s jejím účelem (srov. § 126 a související ustanovení o přestupcích a jiných správních deliktech). Jedná se nicméně o právní úpravu platnou a účinnou a jako takovou je nezbytné ji respektovat. Stavební úřady musí na jejím základě vykonávat příslušnou kompetenci tedy kontrolovat plnění standardů kvality bydlení prostor, které nejsou určeny k trvalému bydlení, pokud orgán pomoci v hmotné nouzi rozhoduje o poskytnutí doplatku na bydlení pro takovéto prostory.

V čem spočívá ona kompetence stavebních úřadů založená novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi? Jak již bylo výše uvedeno, stavební úřady jsou příslušné pro účely řízení o doplatku na bydlení provést kontrolu tzv. standardů kvality bydlení prostor, které nejsou určeny k trvalému bydlení, nicméně jsou tak žadatelem o doplatek na bydlení užívány. Mezi problémová místa právní úpravy, necháme-li stranou základní spornou myšlenku právní úpravy umožnit státními penězi (doplatkem na bydlení) podporu činnosti, která je v rozporu se zákonem (užívání stavby v rozporu s jejím účelovým určením), patří jak otázky hmotněprávní, tak procesní.

Z procesního hlediska stavební úřady provádějí kontrolu jiných než obytných prostor a staveb pro individuální nebo rodinnou rekreaci podle zákona o kontrole zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu). Nepostupují tedy podle ustanovení stavebního zákona o stavebním dozoru. Kontrolní řád je však koncipovaný pro prověření plnění povinností právníky a fyzickými osobami, nikoli pro kontrolu objektu, o kterou se v případě § 33b zákona

---

*požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, přiměřeně s tím, že tato stavba musí mít záchod.*

*(2) Kontrolu, zda jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci splňuje požadavky uvedené v odst. 1, provádí pro účely tohoto zákona na žádost orgánu pomoci v hmotné nouzi obecný stavební úřad.*

*(3) Při provádění kontroly podle odst. 2 se postupuje podle ustanovení zákona o kontrole.*

- 3) Samostatným námětem k diskusi je též vhodnost výběru „standardů kvality bydlení“ pro prostory, které nejsou určeny k bydlení. Předmětem tohoto článku nejsou, neboť autorka článku nemá technické vzdělání a nepovažuje se za dostatečně kompetentní k takovému hodnocení.



o pomoci v hmotné nouzi jedná. Postup podle kontrolního řádu aplikovat pochopitelně lze, nicméně je třeba se vyrovnat s některými aplikačními obtížemi a zcela jistě by byl vhodnější postup podle speciálních procesních ustanovení o stavebním dozoru ve stavebním zákoně.

Při aplikaci kontrolního řádu je třeba vypořádat se především s vymezením „kontrolované osoby“. Tento pojem je z hlediska kontrolního řádu jedním z klíčových. V kontrolním procesu jsou zakotvena její práva a povinnosti, má možnost podávat námítky apod. Kontrolní řád kontrolovanou osobu rozumí subjekty, jejichž činnost je kontrolována. Při kontrole standardů kvality bydlení stavebními úřady podle zákona o pomoci v hmotné nouzi není předmětem kontroly plnění povinností osobami. Kontrola se však jednoznačně dotýká práv a povinností osob, které objekt užívají (žadatele o dávku, resp. osoby, které svědčí právní titul k bydlení v kontrolovaném prostoru). V průběhu kontroly se stavební úřad též může dozvědět o skutečnostech svědčících o neplnění některých zákonných povinností těmito osobami<sup>4)</sup> a následně z toho vyvodit důsledky. Je proto nezbytné na základě argumentu *per analogiam* považovat za kontrolovanou osobu žadatele o dávku, resp. osobu, která svědčí právní titul k bydlení v kontrolovaném prostoru. Kontrola se jejich práv a povinností jednoznačně týká a s ohledem na základní zásady činnosti správních úřadů, zejména na zásady zakotvené v § 2 a 4 správního řádu, musí mít osoba v kontrolním procesu možnost uplatňovat svá práva.

Další otázkou, kterou zákon o pomoci v hmotné nouzi výslovně neřeší, je forma výstupu z procesu kontroly, resp. forma podkladu, který stavební úřad poskytne orgánu pomoci v hmotné nouzi pro účely řízení o doplatku na bydlení. Vzhledem k tomu, že zákon o pomoci v hmotné nouzi výslovně stanoví kontrolní charakter činnosti stavebního úřadu, a stavební úřady postupují podle kontrolního řádu, plyne právní povaha výstupu z kontroly z tohoto zákona. Ten určuje formu a obligatorní náležitosti výstupu kontroly, kterým je protokol o kontrole. Výstupem z kontrolní činnosti stavebních úřadů při postupu podle zákona o pomoci v hmotné nouzi je tak protokol o kontrole, který shrnuje celkový průběh kontroly a obsahuje kontrolní zjištění. V případě kontroly, zda kontrolované prostory plní, nebo neplní požadované standardy kvality bydlení, by měl obsahovat závěr v tomto smyslu. Protokol o kontrole může být při splnění zákonných podmínek (§ 21 kontrolního řádu) doplněn. Dodatek, popřípadě dodatky k protokolu o kontrole jsou pak jeho nedílnou součástí a výstupem z kontroly je protokol včetně všech jeho dodatků.

Bez ohledu na obsah protokolu nemá kontrola žádnou relevanci ve vztahu k účelovému určení stavby, resp. kontrolovaného prostoru ve stavbě plynoucímu ze stavebního zákona, resp. právních aktu vydaných na jeho základě. Kontrola bez ohledu na její výsledek nijak nevylučuje zahájení příslušných řízení podle stavebního zákona a zcela jistě tak mohou kontrolní zjištění vést k dalším postupům stavebního úřadu podle stavebního zákona. Ať již byl úmysl zákonodárce jakýkoliv, vytvořil podmínky, aby v konečném důsledku naplňování kompetence stavebních úřadů založené v zákoně o pomoci v hmotné nouzi umožnilo četnější, resp.

---

4) Již z podstaty koncepce možnosti poskytnout doplatek na bydlení do prostoru, který není určen k trvalému bydlení je zřejmé, že stavební úřady shledají při kontrole podle zákona o pomoci v hmotné nouzi porušení povinností užívat stavbu v souladu s jejím účelovým určením.

důslednější vymáhání povinnosti užívat stavbu ke stanovenému účelu, popřípadě též cílený stavební dozor.<sup>5)</sup>

Výkon kontroly podle zákona o pomoci v hmotné nouzi nijak neprolamuje Listinou základních práv a svobod zaručenou nedotknutelnost obydlí, podle které obydlí nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí (čl. 12). Ustanovení kontrolního řádu<sup>6)</sup> podobně jako ustanovení o stavebním dozoru ve stavebním zákoně<sup>7)</sup> upravují výjimku z této zásady jen pro případ užívání obydlí podnikatelsky, pokud kontrola souvisí s touto podnikatelskou, resp. hospodářskou činností, v případě vstupu do obydlí podle stavebního zákona též pro případ ochrany života, zdraví nebo bezpečnosti osob. O tyto případy se však v případě kontrol na základě § 33b jednat nemůže. Z povahy kontroly, kterou stavební úřady vykonávají na základě zákona o pomoci v hmotné nouzi, a v souvislosti s žádostí o doplatek na bydlení plyne, že kontroly budou směřovat do prostor splňující znaky obydlí. Pojem obydlí není Listinou základních práv a svobod definován, rozhodující s ohledem na jeho ústavně zaručenou ochranu je, že se jedná o soukromý prostor zbaven obecné přístupnosti, subjektivně vnímaný a užívaný jako obydlí. Podmínkou je existující právní titul k bydlení v daném prostoru.<sup>8)</sup> Proto stavební úřady mohou kontrolu provádět výhradně na základě souhlasu

- 
- 5) *V případě přestupkových řízení zahajovaných mimo jiné v souvislosti se zjištěními získanými při kontrole podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, zejména postihu užívání stavby v rozporu s určeným účelem užívání, by se stavební úřady měly důsledně zabývat zkoumáním naplnění subjektivní stránky přestupku. Pozornost je třeba věnovat též určení odpovědných subjektů a to s ohledem na subjekty, kterým je možné přičítat naplnění objektivní stránky přestupku popř. jiného správního deliktu a s ohledem na otázku společenské škodlivosti. Je třeba se zamyslet nad významem „užívání“ stavby (části stavby) zejména v situacích, kdy vlastník stavby pronajme stavbu popř. její část a účel nájmu je sjednán v rozporu s účelovým určením stavby, resp. její části, tedy v situacích, kdy vykonává své vlastnické právo v rozporu se stavebním zákonem a přenechává předmět nájmu do faktického užívání třetí osobě.*
  - 6) *Podle § 7 kontrolního řádu „kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastníkem nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit. Zákonná výjimka se týká pouze situací, kdy je obydlí užívané k podnikání nebo hospodářské činnosti a pouze v případě, kdy prověření užívání obydlí k podnikání nebo jiné hospodářské činnosti je smyslem kontroly. O takovou situaci se však v případě kontroly podle § 33b nejedná.*
  - 7) *Srovnej § 172 odst. 3 stavebního zákona: Do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užívané také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.*
  - 8) *Srovnej Wágnerová, E. In Wágnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, ASPI [cit. 19. 4. 2015]: „Obecně lze konstatovat, že jde o prostorově chápanou životní sféru, kterou si jednotlivec opatřil a pokud ji zbavil obecné přístupnosti, přičemž není rozhodující, kde se nachází či jak je vybavená, spadá tato pod materiální obsah komentované práva. Může jít o prostory v nemovitostech, stejně jako ve věcech movitých. Nezáleží také na tom, zda je prostor osobou užíván trvale nebo přechodně (internáty, koleje, domy pro seniory, ale i nemocniční pokoj nebo noclehárny pro bezdomovce, přičemž v těchto kolektivních ubytovnách bude*

osoby, které svědčí právní titul k užívání daného prostoru a která užívá daný prostor k bydlení. Možnost vstupu do obydlí bez souhlasu oprávněné osoby, tedy osoby, která je oprávněna daný prostor užívat, kontrolní řád neumožňuje. Ochrana nedotknutelnosti obydlí se vztahuje pouze na prostory užívané k bydlení nikoli například na společné prostory v domě (mimo kontrolovaný „nebytový“ prostor).

Z hmotné právního hlediska je sporné, jakým způsobem lze při kontrole prověřovat standardy kvality bydlení, a zda vůbec mohou být tyto standardy splněny v prostorách, které nejsou zkolaudovány jako byty, resp. rodinné domy. Této problematice si pravděpodobně byl zákonodárce vědom, když v § 33b odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi použil spojení „*Pro vymezení jiného než obytného prostoru se použijí § 3 písm. i), § 8, § 10 odst. 5 a 6, § 11, § 38, § 44 odst. 1 písm. a) a § 44 odst. 1 věta druhá vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, přiměřeně.*“ Otázkou je, jakým způsobem neurčitý právní pojem „přiměřeně“ vykládat. Autorka tohoto příspěvku je toho názoru, že použití slova „přiměřeně“ v souvislosti se způsobem prověřování standardů kvality bydlení v žádném případě nesmí vést ke snížení požadavků na bezpečnost stavby a na ochranu života a zdraví těch, kdo daný prostor užívají. V souvislosti s výkladem tohoto pojmu, je na místě se zamyslet nad možnými důvody užití pojmu přiměřeně. Je třeba si uvědomit, že bez jeho použití by prostory, které nejsou určeny k trvalému bydlení, nemohly některé z předepsaných standardů nikdy vůbec splnit, neboť součástí definice standardu ve vyhlášce č. 268/2009 Sb. je v některých případech též účelové určení dané stavby k trvalému bydlení.<sup>9)</sup> Prostory kontrolované na základě § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi nebudou tento požadavek pochopitelně nikdy splňovat, pojem přiměřeně tak vůbec umožňuje aplikaci standardu na prostory, které nejsou určeny k trvalému bydlení. Proto se autorka článku přiklání spíše k restriktivnímu pojetí přiměřenosti, k takovému chápání tohoto pojmu, které a priori zcela nevyloučí možnost splnění požadavku plynoucího z vyhlášky č. 268/2009 Sb. u prostor neurčených k trvalému bydlení, nicméně nepovede ke snížení požadavků na bezpečnost stavby a ochranu života a zdraví osob. Při kontrole je třeba zcela jistě vycházet též z existující dokumentace ke stavbě a dále přihlížet k povinnosti údržby stavby. Otázkou je jak postupovat v případě, kdy dokumentace neexistuje, resp. stavební úřad ji nemá k dispozici, neboť dokumentaci lze vnímat jako nezbytný podklad

---

*hrát roli vymežitelnost soukromého prostoru, který jednotlivc odejmul obecné přístupnosti). Vlastnictví nemovitosti či věci nehraje roli, důležitá je oprávněnost užívání věci“. Pojmem se obsáhle věnuje soudní judikatura, zejména judikatura Ústavního soudu ČR. V nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 8. 6. 2010, č. 219/2010 Sb. se k pojmu obydlí uvádí: „Listina ani Úmluva samozřejmě blíže nespécifikuje obsah institutu obydlí. Ustanovením § 82 odst. 1 tr. řádu, judikaturou obecných soudů i českou trestněprávní doktrínou je institut obydlí definován jako prostor sloužící k bydlení (byty, rodinné domky, rekreační chaty, bytové náhrady, místnosti v zařízeních určených k trvalému bydlení jako koleje a ubytovny, ale i pronajatý hotelový pokoj apod.) a prostory k němu náležející, za které je třeba považovat všechny prostory, k jejichž užívání opravňuje vlastnický titul nebo jiný právní titul, který opravňuje k užívání daného prostoru k bydlení či obývání. Zpravidla půjde o nájemní či podnájemní smlouvu, avšak titulem může být například i věcné břemeno. Práva na nedotknutelnost obydlí se dle panujících názorů nemůže domáhat ten, kdo v něm bydlí neoprávněně...“*

- 9) Například jedním z požadavků je splnění § 3 písm. i) vyhlášky č. 268/2009 Sb., který definuje obytnou místnost a součástí definice je, že obytná místnost je součástí bytu a je určena k trvalému bydlení. Prostor kontrolovaný podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi však nebude součástí bytu a nebude určen k trvalému bydlení, a proto by bez užití slova „přiměřeně“ nemohl nikdy tento standard splnit.

k prověření některých standardů kvality bydlení. S ohledem na výše uvedené a s přihlédnutím k povinnosti vlastníka stavby uchovávat dokumentaci ke stavbě po celou dobu její existence, je v těchto situacích třeba konkrétně vyhodnotit nezbytnost dokumentace pro možnost ověření některých standardů kvality bydlení pro daný prostor. Chybějící dokumentace tak může znemožnit závěr kontroly ve smyslu splnění standardů kvality bydlení.

Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi umožňující státem podporovat bydlení v prostorách k tomu neurčených a fakticky tak státem dotovat bydlení v prostorách k tomu neurčených, tedy jednání, které je v rozporu se stavebním zákonem, jistě není šťastným řešením bytové potřeby osob nacházejících se v ekonomicky obtížné situaci. Je třeba si uvědomit, že tímto způsobem stát snižuje standardy kvality bydlení pro sociálně slabé osoby. *De lege ferenda* je proto třeba tuto myšlenku odmítnout. Předmětem diskuse by *de lege ferenda* mohla být možnost podpory trvalého bydlení ve stavbách pro rodinnou rekreaci, nicméně i zde pouze na omezenou dobu, která by vlastníkovu rekreačního objektu, který se nachází v obtížné životní situaci a musí řešit mimo jiné svou bytovou potřebu, poskytla dostatečný čas ke změně účelu užívání stavby.

# Vyvlastnění práv a veřejný zájem ex lege

Jakub Handrlica

Listina základních práv a svobod ve svém čl. 11 odst. 3 stanovuje, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jenom ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Na toto ustanovení Listiny navazuje § 1037 obč. zák.<sup>1)</sup> a § 3 vyvl. zák.<sup>2)</sup> § 4 odst. 2 vyvl. zák. dále stanovuje, že „*veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení*“. Uvedené právní předpisy tak sledují koncepci veřejného zájmu jako neurčitého právního pojmu, který musí být v každém správním řízení prokazován vyvlastnitelem (subjektem, jemuž svědčí vyvlastňovací titul). Správní orgán je povinen normu, která s neurčitým právním pojmem operuje, aplikovat na konkrétní skutkovou podstatu. Záleží přitom pouze na něm, zda dojde k závěru, že v konkrétním případě k (ne)naplnění rozsahu neurčitého právního pojmu došlo. Dojde-li správní orgán k závěru, že v souvislosti s daným skutkovým stavem k naplnění obsahu neurčitého právního pojmu došlo, je zavázán dále postupovat způsobem, který je v příslušné normě stanoven.

Tento příspěvek si dává za cíl věnovat se otázce, jaký je význam ustanovení, stanovujících veřejný zájem *ex lege*, pro vyvlastnění práv ke stavbám nebo k pozemkům. Těchto ustanovení je přitom v našem právním řádu celá řada: Ve veřejném zájmu se dle jednotlivých právních předpisů uskutečňuje například zřizování a provozování distribuční soustavy v elektroenergetice,<sup>3)</sup> přenosové soustavy v elektroenergetice,<sup>4)</sup> výroben elektřiny o celkovém instalovaném výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy,<sup>5)</sup> distribuční soustavy v plynárenství,<sup>6)</sup> zásobníku plynu,<sup>7)</sup> přepravní soustavy v plynárenství,<sup>8)</sup> soustavy zásobování tepelnou energií,<sup>9)</sup> zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací a zajišťování sítí

---

1) „*Ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu lze na nezbytnou dobu a v nezbytné míře použít vlastnickou věc, pokud účelu nelze dosáhnout jinak.*“

2) „*Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.*“

3) § 2 odst. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

4) § 2 odst. 2 písm. a) bod 12 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

5) § 2 odst. 2 písm. a) bod 20 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

6) § 2 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

7) § 2 odst. 2 písm. b) bod 13 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

8) § 2 odst. 2 písm. b) bod 15 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

9) § 2 odst. 2 písm. c) bod 14 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu,<sup>10)</sup> vyhledávání a využití přírodního zdroje k léčebným účelům<sup>11)</sup> atd. Jiné právní předpisy přiznávají určitému typu staveb *ex lege* status veřejně prospěšných staveb (například stavby skladovacích zařízení, produktovodů a ropovodů určených ke skladování a přepravě nouzových zásob).<sup>12)</sup>

Otázkou je, jakým způsobem má správní orgán postupovat při aplikaci výše uvedených ustanovení v řízení o omezení, nebo odnětí práv ke stavbám, nebo k pozemkům a to s ohledem na požadavek, stanovené v § 4 odst. 2 vyvl. zák.

### Veřejný zájem stanovený *ex lege*

Ve starší literatuře byl veřejný zájem pravidelně spojován s realizací „všeúčitečného“ díla.<sup>13)</sup> Vyvlastnění bylo charakterizováno jako odnětí, nebo omezení vlastnického práva „za účelem realizace národohospodářského dobra a ve prospěch všeúčitečného podniku“.<sup>14)</sup> Již prvorepubliková odborná literatura se přitom potýkala s otázkou, jakými prostředky má být veřejný zájem vymezen. I v této otázce jsou i pro současnou aplikační praxi přínosné pasáže ze Slovníku veřejného práva československého: „Operuje se pojmem *obecné dobro*, tj. *pojmem veřejného zájmu*, *všeúčitečnosti díla*, pro které má se vyvlastňovati. Tím se dostáváme ke kardinální otázce vyvlastňovacího práva. Nejde tu o volné uvážení, nýbrž o pojem právní. V některých speciálních zákonech se tato otázka i u nás řeší samostatným aktem, tak pro obor železničního práva koncesí železniční, resp. výrokem o všeúčitečnosti železničního podniku, pro obor zákona č. 63/1935 Sb. potvrzením ministerstva národní obrany (§ 1 odst. 5), že vybudování podniků důležitých pro obnovu státu je naléhavě nutné. I jinak se někdy mluví o naléhavém veřejném zájmu.“<sup>15)</sup>

Jak bylo uvedeno výše, i současná právní úprava spojuje s realizací některých specifických staveb, zařízení nebo činností **veřejný zájem**, a to bez ohledu na to, jestli jsou tyto činnosti zabezpečovány subjekty **veřejného**, nebo **soukromého** práva.<sup>16)</sup>

Výše uvedené případy je třeba striktně odlišovat od případů, kdy právní předpis spojuje s veřejným zájmem **konkrétní záměr**, kterými se ve své rozhodovací činnosti zabýval Ústavní soud. Konkrétně se jednalo o napadení ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské

---

10) § 7 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

11) § 33 odst. 1 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon).

12) § 3 odst. 2 zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).

13) Například Uhlíř, J. Vyvlastnění podle práva československého. *Veřejná správa*, 1931, č. 1, s. 150, 212, 237, 285.

14) Pražák, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich*. Prag: Druck und Verlag von Heinr. Mercy, 1877, s. 18.

15) Hoetzel, J. Vyvlastnění. In Hoetzel, J.; Weyr, F. (eds). *Slovník veřejného práva československého*. 5. svazek. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. op. cit. sub 1, s. 492.

16) Například Křížová, J. *Veřejný zájem jakožto institut správního práva*. Parlamentní institut, Studie č. 5.352, 2015, s. 8–9.

plavbě, ve znění pozdějších předpisů. Předmětné ustanovení zákona explicitně uvádělo, že rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu. Ústavní soud ve svém rozhodnutí shledal, že napadené ustanovení je neslučitelné s principy právního státu, zejména s principem dělby moci. Dále konstatoval, že předmětné ustanovení zákona tím, že upravuje jedinečný případ, tak svou povahou *de facto* představuje individuální správní akt. Tím dochází mimo jiné, k tomu, že příslušný správní orgán ve správním řízení nemůže zjišťovat veřejný zájem na rozvoji a modernizaci specifikované vodní cesty, a to z toho důvodu, že veřejný zájem je určen již samotným zákonem. Ústavní soud konstatoval, že zjišťování veřejného zájmu je typickou pravomocí moci výkonné v rámci správního řízení, s tím, že za tímto účelem dochází k poměřování různých partikulárních zájmů, ke zvážení všech rozporů a připomínek a z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí jasně vyplynout, proč veřejný zájem v dané věci nad těmito jinými zájmy převážil. V konkrétní věci tak není možné veřejný zájem *a priori* stanovit. Dnem 29. 8. 2005 bylo výše uvedené ustanovení Ústavním soudem zrušeno. Shora uvedené závěry obdobně dopadají na případ zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R–24L letiště Praha-Ruzyně. Ústavní soud ve svém navazujícím nálezu<sup>17)</sup> neshledal důvod se od nich odchýlit. Dnem 11. 5. 2009 byl z důvodu protiústavnosti celý zákon o letišti Praha-Ruzyně zrušen.

V případě ustanovení, uvedených v úvodu tohoto příspěvku, je ovšem předmětem zvýhodnění určitý specifický, druhově vymezený typ záměru, jehož realizace koresponduje s obsahem uděleného veřejnoprávního oprávnění (například licence na podnikání v energetických odvětvích). Jedná se tedy o situaci, kdy právní předpis stanovuje prioritu specifického veřejného zájmu před jinými, případně existujícími kolidujícími zájmy.

Na tomto místě je možné připomenout, že potenciální kolize veřejných zájmů byla přímo v ustanoveních jednotlivých právních předpisů řešena i v legislativě prvorepublikové. „*Nesporno je jen to, že zájmy soukromé jsou nižší zájmů veřejných a že v okruhu zájmů veřejných lze zjistiti celou hierarchii vícennosti a méněcennosti.*“<sup>18)</sup> Priorita veřejného zájmu byla stanovena například v § 6 odst. 3 zákona č. 63/1935 Sb., podle kterého „*vyvlastnění (k účelům opevnění – pozn. autora) nemůže býti jiný veřejný zájem na překážku*“. Dle dobové nauky<sup>19)</sup> byl hned na druhé místo zařazován zájem na zřizování veřejných pozemní komunikace, která tvoří dálkové spojení, který byl *ex lege* (§ 48 zákona č. 86/1937 Sb.)<sup>20)</sup> nadřazen zájmu na zřizování a provoz jiných komunikací (silnic, cest atd.). Dále bylo například uznáno vyvlastnění hřbitova pro účely zřízení dráhy. Opačně byla věc řešena například v § 12 odst. 2 zákona č. 223/1939 Sb.<sup>21)</sup>

---

17) Pl. ÚS 24/08.

18) Hoetzel, J., *op. cit.* sub 15, s. 492.

19) *Tamtéž*, s. 493.

20) „*Železniční podnik je povinen dovoliti, aby veřejná pozemní komunikace, která tvoří dálkové spojení, přešla dráhu, jiná pak veřejná komunikace tehdy, žádá-li toho veřejný zájem.*“

21) „*Zjistí-li se při řízení jiný vyšší zájem veřejný (například hospodářský), musí mu zájem na zdroji ustoupiti, pokud je to nezbytně nutno.*“

Ve výše uvedených případech tedy zákonodárce stanovuje prioritu určitého veřejného zájmu, kterou je správní orgán, posuzující veřejný zájem v konkrétní věci, vázán. Význam této zákonodárcem stanovené priority lze demonstrovat na příkladu vyvlastnění nemovité věci ve vlastnictví státu nebo veřejnoprávní korporace.<sup>22)</sup> Tato priorita by měla být reflektována i v rozhodnutí (vyvlastňovacím nálezu), kterým dochází k odnětí, resp. k omezení vlastnického práva k dotčené nemovitosti.

Skutečnost, že jednotlivé právní předpisy přiznávají realizaci určitého typu staveb prioritu veřejného zájmu, nemá automaticky za následek, že by správní orgán ve vyvlastňovacím řízení neměl tento veřejný zájem podrobit dalšímu zkoumání. Korekcí priority veřejného zájmu je zde správní uvážení, přiznané správnímu orgánu v § 3 vyvl. zák. Správní orgán má tedy vždy povinnost posoudit „*jestliže veřejný zájem (...) převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného*“ a vypořádat se s touto otázkou v odůvodnění vyvlastňovacího nálezu.

### **Závěr**

V obecné rovině lze konstatovat, že veřejný zájem řadíme do kategorie neurčitých právních pojmů, a to z důvodu absence jeho legálního vymezení. V souladu s existující judikaturou je rozsah a obsah pojmu veřejného zájmu dynamický, může se měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy a je nezbytné jej chápat jako zájem obecný či veřejně prospěšný. Veřejný zájem nemůže být v konkrétním případě paušálně normován právním předpisem. Jeho posouzení náleží v každém jednotlivém případě do pravomoci moci výkonné, která je povinna po zvážení všech okolností tento neurčitý právní pojem pečlivě identifikovat.

Právní řád však umožňuje stanovení priority veřejného zájmu v souvislosti s druhově vymezeným typem záměru, popřípadě výkonem činnosti. Typicky se s takovým legislativním řešením setkáváme v těch oblastech, které lze pro národní hospodářství považovat za strategické.

Skutečnost, že právní předpisy přiznávají realizaci určitého typu staveb prioritu veřejného zájmu, nemá automaticky za následek absenci pravomoci správního orgánu tento veřejný zájem poměřovat se zájmy jinými. Korekcí je zde správní uvážení, přiznané správnímu orgánu v § 3 vyvl. zák. Správní orgán má tedy vždy povinnost posoudit, jestliže právním předpisem favorizovaný veřejný zájem převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.

---

22) „Sporná je navíc otázka, může-li býti vyvlastněn veřejný statek (veřejné vlastnictví). Protože tento statek slouží veřejnému zájmu, protože vyvlastnění je možné také jen ve veřejném zájmu, stojí tu veřejný zájem proti veřejnému zájmu. Z toho dilematu nevidí někteří jiného východiska než v názoru, že by musel nastati nejprve *déclassement* (zrušení) veřejného statku. Těm, kdo si uvědomují relativnost, odstupňovanost veřejných statků, není těžko dojíti k závěru, že nižší veřejný zájem musí ustoupiti zájmu nadřazenému.“ Hoetzel, J., *op. cit.* sub 15, s. 495.



# Synallagmatické právní vztahy

Gabriel Achour, Tereza Dočekalová

V poslední době se v praxi setkáváme s problémy, které jsou spojeny s nepochopením institutu vzájemně podmíněných (tzv. synallagmatických) závazků. Tyto problémy pak akcelerují především v případech, kdy jedna ze stran smlouvy neplní to k čemu je ze smlouvy povinna. Druhá strana pak logicky stojí před otázkou, zda také může přestat plnit smlouvu (zvláště v případech, kdy je její plnění ekonomicky závislé na protiplnění strany, která je v prodlení).

Typicky půjde o plnění zhotovitele ze smlouvy o dílo, kdy objednatel přestane hradit zhotoviteli cenu za dílo, jejíž splatnost je stanovena na základě faktur, které zhotovitel vystavuje v závislosti na splnění jednotlivých milníků výstavby díla. Pro zhotovitele pak často bývá zastavení výstavby ekonomicky nevyhnutelným krokem.

V obdobné situaci může stát nájemce, kterému pronajímatel přestane dodávat služby nezbytné pro řádné užívání předmětu nájmu. Častým krokem nájemců pak bývá, že přestanou hradit pronajímateli nájemné.

Strany smlouvy považují za legitimní, že v případě, kdy druhá strana neplní řádně a včas podle smlouvy, mohou rovněž odepřít plnění. Takový přístup, i když se může zdát jako legitimní, není ale častokrát správným řešením z hlediska práva.

Základem pro určení, jaká práva a povinnosti mají strany závazku v případě, kdy druhá strana neplní je totiž určení, o jaký vztah se jedná, tj. zda jde o běžný dvoustranný vzájemný závazek, nebo synallagmatický (tj. vzájemně podmíněný závazek). Přestože se rozdíl mezi nimi mohou zdát jako nepatrné, ve svých důsledcích je rozdíl mezi běžným dvoustranným závazkem a synallagmatickým závazkem značný. V tomto článku si proto klademe za cíl přiblížit problematiku dvoustranných vzájemných závazků a práv a povinností, které stranám vyplývají z porušení takových závazků.

## Rozlišení mezi vzájemnými závazky a synallagmatickými závazky

V zásadě rozlišujeme mezi jednostrannými a dvoustrannými závazky. V případě jednostranných závazků jde o takové, kdy pouze jedna ze stran smlouvy je v postavení dlužníka. Typickým jednostranným závazkem tak bude darovací smlouva, při které dárce za své plnění vůči obdarovanému nedostává žádný majetkový ekvivalent.<sup>1)</sup> Pouze obdarovaný má v takovém případě pohledávku za dárce, dárce má pouze povinnost dluh splnit.

Dvoustrannými závazky jsou takové, ve kterých má každá ze stran smlouvy postavení dlužníka i věřitele. Literatura rozlišuje mezi úplnými a neúplnými dvoustrannými závazky,<sup>2)</sup> kdy pouze v případě úplných dvoustranných smluv je plnění stran ve vzájemném směnném poměru

---

1) Viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 7 Cdo 75/92.

2) HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 23.*

(například kupní smlouva) a tudíž pouze dvoustranné smlouvy, u nichž je dána vzájemnost hlavního plnění, mohou být považovány za synallagmatické závazky.<sup>3)</sup>

Je ale třeba upozornit, že v tomto ohledu se v judikatuře Nejvyššího soudu České republiky pojetí synallagmatických závazků poněkud liší, když **za synallagmatické závazky jsou považovány pouze ty, u kterých vedle směnné vzájemnosti nastupuje ještě vzájemná podmíněnost práv a povinností.**<sup>4)</sup> Jde například o kupní smlouvu, kdy prodávající má vůči kupujícímu dluh (v podobě povinnosti převést vlastnické právo na kupujícího) a zároveň pohledávku na úhradu kupní ceny a kupující má naopak vůči prodávajícímu pohledávku na převedení vlastnického práva a zároveň dluh v podobě úhrady kupní ceny.

A právě v tomto ohledu vznikají v praxi často problémy, když za synallagmatické závazky bývají označovány již takové, u kterých jde o vzájemnost plnění. S ohledem na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu ČR se ale přikláníme k názoru, že jako synallagmatické by měly být označeny pouze ty závazky, u kterých je dána také vzájemná podmíněnost plnění.

### Právní úprava synallagmatických závazků

V současné době jsou synallagmatické závazky upraveny zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění (dále jen „Občanský zákoník“), který obsahuje úpravu synallagmatických závazků na několika místech podle toho, z jakého právního důvodu vznikají.

### Synallagmatické závazky ze smlouvy podle § 1911 Občanského zákoníku

Pro synallagmatické závazky, vznikající ze smlouvy, se použije ustanovení § 1911 Občanského zákoníku, které navazuje na dosavadní právní úpravu, obsaženou jak v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, tak v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník,<sup>5)</sup> a sjednocuje ji.<sup>6)</sup> V tomto směru Občanský zákoník nepřináší žádné revoluční změny a proto je i na synallagmatické závazky vznikající ze smluv za účinnosti Občanského zákoníku plně použitelná dosavadní judikatura.

---

3) HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 23.

4) Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 32 Cdo 1569/2010, podle kterého v případě synallagmatických závazků „jde tedy nejen o vzájemnost práv a povinností, ale i o vzájemnou podmíněnost plnění (například z kupní smlouvy je kupující zavázán zaplatit cenu koupeného zboží oproti jeho převzetí a prodávající je zavázán předat mu předmět koupě oproti zaplacení kupní ceny).“

5) Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, upravoval synallagmatické závazky ze smluv v § 560 s tím, že zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, tuto úpravu přejal do ustanovení § 325 a 326.

6) Podle § 1911 Občanského zákoníku „Mají-li si strany navzájem plnit zároveň, může splnění požadovat jen ta strana, která sama dluh již splnila nebo je ochotna a schopna splnit dluh současně s druhou stranou.“

## Rozsah aplikace ustanovení § 1911 Občanského zákoníku

V případě smluvních vztahů musí přitom vzájemná podmíněnost práv a povinností ze smlouvy přímo vyplývat, pokud nejde o vzájemnou podmíněnost práv a povinností, která jsou pro smlouvu typická.<sup>7)</sup> V případě, že vzájemná podmíněnost plnění ze smlouvy nevyplývá a vzájemná podmíněnost například nevyplývá ani ze základních definičních ustanovení pro jednotlivé typy smluv obsažené v Občanském zákoníku, půjde o „pouhé“ dvoustranné závazky.

Ustanovení § 1911 Občanského zákoníku dopadá pouze na ty synallagmatické vztahy, kdy vzájemná podmíněnost plnění je dána současně, tj. strany si mají plnit zároveň. Jde tedy například o případy, kdy povinnost prodávajícího předat předmět převodu bývá podmíněna současným plněním kupujícího (tj. zaplacením kupní ceny nebo odevzdáním věci v případě směny).<sup>8)</sup> O synallagmatický závazek podle § 1911 Občanského zákoníku nepůjde tehdy, jestliže například v kupní smlouvě bude vyjádřen závazek prodávajícího předat kupujícímu předmět převodu a povinnost kupujícího uhradit kupní cenu bude stanovena na určitou dobu před nebo po předání předmětu převodu kupujícímu. V takovém případě půjde o běžný dvoustranný závazek.<sup>9)</sup>

S ohledem na výše uvedené není bez dalšího za synallagmatický závazek považována ani smlouva o dílo, protože plnění zhotovitele nebývá typicky podmíněno zaplacením ujednané ceny za dílo,<sup>10)</sup> naopak povinnost zhotovitele provést dílo je zpravidla nastavena k jinému časovému okamžiku než povinnost objednatele uhradit cenu díla. V souladu s rozhodnutím Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 33 Cdo 4101/2010 nemůže jít o vzájemně podmíněný závazek ve smyslu § 560 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (který odpovídá současnému ustanovení § 1911 Občanského zákoníku), jestliže předmět plnění je poskytován kontinuálně po delší dobu a úhrada za něj probíhá na základě měsíčních faktur. Obdobně proto nelze ani závazek pronajímatele zajistit nájemci nerušený a plný výkon jeho práv oproti závazku nájemce hradit pronajímateli za užívání předmětu nájmu nájemné, považovat za synallagmatický závazek ve smyslu ustanovení § 1911 Občanského zákoníku.<sup>11)</sup>

---

7) *Například v případě koupě movité věci, kdy se z povahy kupní smlouvy prodávající zavazuje, že kupujícímu odevzdá věc a umožní mu nabýt vlastnické právo k ní a kupující se zavazuje, že věc převezme a zaplatí prodávajícímu oproti převzetí kupní cenu. K tomu více rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 29 Odo 472/2006.*

8) *Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 4046/2013.*

9) *Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 33 Cdo 4101/2010, podle kterého jestliže „závazek každého z účastníků smlouvy byl dohodnut k jinému časovému okamžiku (žalobce měl okamžikem účinnosti smlouvy plnit své povinnosti a žalovaný se zavázal platit mu měsíční odměnu splatnou na základě vystavené faktury se čtrnáctidenní splatností po skončení každého měsíce), nejedná se o synallagmatický závazek (...).“*

10) *K povaze smlouvy o dílo jako synallagmatického závazku odkazujeme na rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 33 Odo 171/2006.*

11) *Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 26 Cdo 131/2005.*

## Důsledky

Podle ustanovení § 1911 Občanského zákoníku se nemůže smluvní strana domáhat plnění po druhé smluvní straně, pokud sama neplní, resp. není ochotna či schopna splnit dluh současně. Straně, která je připravena plnit tak zákon dává možnost oprávněně odložit plnění pro případ, že druhá strana neplní. Ustanovení § 1911 Občanského zákoníku tak představuje výjimku z obecného ustanovení § 1908 Občanského zákoníku o tom, že smlouvy se mají plnit řádně a včas. Vzhledem k tomu, že možnost odložení plnění je dána přímo ze zákona, strana, která oprávněně odepře plnění podle § 1911 Občanského zákoníku, tak neporuší svou smluvní povinnost a nebude v takovém případě ani odpovědná z titulu porušení smluvní povinnosti.

Na druhou stranu, v případě, že splatnost plnění stran je nastavena k odlišnému okamžiku, nemůže strana smlouvy odepřít své plnění pouze z důvodu, že druhá strana neplnila v okamžiku, ke kterému měla.<sup>12)</sup> Skutečnost, že jedna smluvní strana neplní své povinnosti, totiž zásadně neopravňuje druhou smluvní stranu, aby odepřela své plnění.<sup>13)</sup> V případě, že tak učiní, bude odpovědná za porušení povinnosti se všemi důsledky s tím spojenými.

V této souvislosti upozorňujeme, že pro případ žaloby na plnění ze synallagmatického závazku bylo za účinnosti dosavadních právních předpisů nezbytné, aby v žalobě byla vyjádřena vzájemná podmíněnost závazku.<sup>14)</sup> S ohledem na znění Občanského zákoníku se ale domníváme, že tato zásada bude modifikována (k tomu blíže v následujících odstavcích).

## Synallagmatické závazky ze smlouvy podle § 1912 Občanského zákoníku

Obdobně jako ustanovení § 1911 Občanského zákoníku, navazuje i § 1912 Občanského zákoníku na dosavadní právní úpravu, obsažnou jak v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, tak v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Na rozdíl od ustanovení § 1911 Občanského zákoníku ale postihuje ustanovení § 1912 Občanského zákoníku ty synallagmatické závazky, u kterých není plnění dáno současně, ale plnění jedné strany je dáno předem.<sup>15)</sup> Podstatným předpokladem pro aktivaci § 1912 Občanského

---

12) Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 2169/1999 „Byla-li splatnost závazku kupujícího dohodnuta k určitému datu, aniž byla vázána na současné splnění vzájemné povinnosti prodávajícího předat mu předmět koupě ve smyslu § 560 věty první obč. zák., může se prodávající domáhat splnění závazku kupujícího zaplatit kupní cenu bez ohledu na to, zda on sám již dříve splnil svůj závazek z kupní smlouvy vůči kupujícímu.“

13) Podle výše zmíněného rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 26 Cdo 131/2005 nelze splnění povinnosti pronajímatele zajistit nájemci nerušené užívání bytu podmiňovat splněním povinností nájemce řádně hradit nájemné. Porušení závazkového vztahu jednou smluvní stranou nemůže založit oprávnění druhé smluvní strany, aby rovněž porušila svůj závazek.

14) Viz rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. III ÚS 327/06, podle kterého „žalobě vycházející ze synallagmatického právního vztahu (§ 457, 560 obč. zák.) lze vyhovět jen tehdy, zahrnuje-li právě to zákonu odpovídající plnění žalobce, jímž je požadované plnění žalovaným podmíněno“.

15) V souladu s § 1912 odst. 1 Občanského zákoníku „Kdo má plnit při vzájemném plnění napřed, může své plnění odepřít až do té doby, kdy mu bude vzájemné plnění poskytnuto nebo zajištěno; to však jen tehdy, je-li plnění druhé strany ohroženo okolnostmi, které u ní nastaly, které mu nebyly a neměly být známy, když smlouvu uzavřel.“

zákoníku tedy je, že strana, která má poskytnout své plnění za vzájemně podmíněné protiplnění druhé strany, jej má poskytnout napřed. V souladu s rozhodnutím Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 33 Cdo 4101/2010 proto nemůže aplikace § 1912 přicházet v úvahu například právě v případě smlouvy o dílo, kde je splatnost ceny díla dána na základě faktur vystavovaných zhotovitelem po splnění určitého milníku díla. V takovém případě se totiž jedná až o následné plnění, nikoli plnění „předem“ ve smyslu ustanovení § 1912 Občanského zákoníku. Domníváme se, že v takovém případě nemůže zhotovitel pozastavit ani plnění dalšího milníku navazujícího na milník, za který mu nebyla uhrazena příslušná část ceny za dílo.

Za předpokladu naplnění podmínek § 1912 Občanského zákoníku nastávají obdobné důsledky jako v případě § 1911 Občanského zákoníku, tj. oprávněná strana může odepřít plnění (bez toho, aniž by se ocitla v porušení smlouvy), a to až do doby, než druhá strana plnění poskytne, nebo jej alespoň zajistí.

### Synallagmatické závazky ze zákona podle ustanovení § 2993 Občanského zákoníku

Jak již bylo uvedeno výše, může synallagmatická povaha závazků vyplývat také ze zákona. Je tomu tak například podle ustanovení § 2993 Občanského zákoníku, podle kterého *„plnila-li strana, aniž tu byl platný závazek, má právo na vrácení toho, co plnila. Plnily-li obě strany, může každá ze stran požadovat, aby jí druhá strana vydala, co získala; právo druhé strany namítnout vzájemné plnění tím není dotčeno“*. Právo strany namítnout vzájemné plnění se přitom použije i pro případ zrušené smlouvy.

Výše uvedené ustanovení zčásti navazuje na dosavadní judikaturu k ustanovení § 457 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, podle které toto ustanovení zakládalo vzájemnou podmíněnost plnění při neplatnosti smlouvy, nebo jejím zrušení.<sup>16)</sup> Ani tato ale nebyla absolutní, když Nejvyšší soud ČR v rozhodnutí sp. zn. 29 Odo 951/2003 dovedl, že povinnost nájemce vydat předmět nájmu není vzájemně podmíněná s povinností pronajímatele vrátit nájemci nájemné.<sup>17)</sup> Obdobně Nejvyšší soud ČR republiky v rozhodnutí sp. zn. 20 Cdo 1270/99 uzavřel, že *„vyklizení nebytových prostor, které žalovaný užíval na základě neplatné smlouvy, není závislé na povinnosti žalobce vydat žalovanému bezdůvodné obohacení spočívající ve zhodnocení nebytových prostor žalovaným“*.

Jak již bylo uvedeno výše, bylo v souladu s rozhodnutím Ústavního soudu, sp. zn. III ÚS 327/06 zapotřebí, aby oprávněná strana v žalobě na plnění z neplatné smlouvy uvedla, že jde o plnění vzájemně podmíněné a promítla toto i do petitu žaloby.<sup>18)</sup> Podle znění § 1912 Občanského zákoníku ale v současnosti postačuje, když druhá strana podmíněnost vzájemným plněním pouze namítne (například v průběhu soudního řízení). V případě, že vzájemnost plnění

---

16) Podle dosavadní judikatury (například rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 31 Cdo 2250/2009) ale aplikace ustanovení § 457 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (kterému odpovídá § 2993 Občanského zákoníku) přicházela v úvahu pouze tehdy, pokud bylo podle neplatné, nebo zrušené smlouvy skutečně oboustranně plněno.

17) Naopak ve stejném rozhodnutí sp. zn. 29 Odo 951/2003 Nejvyšší soud ČR dovedl, že povinnost nájemce vydat majetkový prospěch, který nájemce získal užíváním věci, a povinnost pronajímatele vydat majetkový prospěch nabytý zaplacením nájemného jsou vzájemně podmíněnými povinnostmi.

18) K tomu rovněž rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 23 Cdo 2325/2013.

nebude pro případ soudního sporu namítnuta, soud ve svém výroku uloží povinnost plnit tak, jako kdyby nešlo o synallagmatický závazek (ve výroku tedy nebude uložena povinnost žalovaného plnit oproti povinnosti žalobce plnit).<sup>19)</sup> Přestože podmínka námitky vzájemného plnění je vyjádřena pouze u synallagmatických závazků vzniklých podle § 2993 Občanského zákoníku z neplatné nebo zrušené smlouvy, domníváme se, že analogicky by se námitka vzájemné podmíněnosti měla aplikovat rovněž v případě sporů ze synallagmatických smluv podle § 1911 Občanského zákoníku, tudíž ani v případě těchto sporů by již nemělo být nezbytné uvádět vzájemnou podmíněnost plnění do petitu žaloby.

## **Závěr**

V praxi se v rámci rozsáhlejších transakcí se synallagmatickými závazky téměř nesetkáváme. V případě akvizice nemovitých věcí bývá kupní cena prodávajícímu uhrazena až po vkladu vlastnického práva kupujícího do katastru nemovitostí s tím, že předání a převzetí nemovité věci také nespádá v jeden časový okamžik spolu s úhradou kupní ceny. Obdobně smlouva o dílo je také postavena sice na vzájemném plnění stran, které jsou ale vždy splatné k jinému okamžiku. Svou povahou tedy většinou nejde o synallagmatické závazky podle § 1911 Občanského zákoníku.

Vzhledem k tomu se na výše popsané vztahy neuplatní možnost dotčené strany odložit své plnění pro případ, že druhá strana smlouvy neplní. Tyto důsledky ale častokrát strany smlouvy nepředvídají a proto se setkáváme s tím, že ve smlouvě chybí jakákoli vlastní úprava následků pro případ neplnění jednou ze stran smlouvy. Pokud taková úprava ve smlouvě ale chybí, nemůže být strana, která má plnit a které druhá strana neplnila nijak chráněna a naopak i přes porušení smlouvy druhou stranou musí sama plnit, aby nedošlo k porušení smlouvy i z její strany.

S ohledem na výše uvedené doporučujeme, aby v komplikovanějších a rozsáhlejších transakcích strany vždy pamatovaly na vlastní úpravu následků porušení smluvních povinností druhou stranou smlouvy.

---

19) Viz HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář. 1. vyd.* Praha: C.H.Beck, 2014, s. 1921.

# Notifikace technických předpisů

Jitka Víchová

V souvislosti s přípravou a účinností právních předpisů s technickým obsahem je v odborné praxi často diskutována otázka pojmu „notifikace“, zejména pravidla pro její uplatňování a důsledky, které pro tvůrce předpisu mohou vyplynout v případě nerespektování „notifikačního procesu“.

## Směrnice a její cíl

Nejprve si připomeňme záměr a koncept pojmu „notifikace“, který zavedla evropská legislativa v souvislosti s volným pohybem výrobků v rámci vnitřního trhu Evropské unie. Evropská komise (dále jen Komise) tak reagovala na skutečnost, že v členských státech Evropské unie je každoročně přijímána řada právních předpisů, které se týkají výrobků všech odvětví, tj. včetně výrobků pro stavby. Tyto národní předpisy se často liší stát od státu a mohou představovat komplikace pro výrobce, dovozce a distributory v rámci vnitřního trhu. Za účelem zamezení přijetí takových národních předpisů, které by mohly vytvořit překážky volného pohybu zboží, vytvořila Komise informační systém, jež je preventivní kontrolou národní legislativy členských států. Jmenovitě se jedná o právní předpisy, jež upravují požadavky pro uvádění výrobků na trh, tj. zákony, nařízení, vyhlášky a jiné předpisy, za účelem ochrany občanů.

Pro naplnění shora uvedeného cíle EP a Rada (EU) přijaly směrnicí 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů ve znění novely 98/48/ES (dále jen Směrnice). Záměrem Směrnice je v co největší míře zabránit vytváření překážek obchodu mezi jednotlivými členskými státy EU v tzv. neharmonizované sféře, tj. oblasti, která je řízená pouze národní legislativou. Nejedná se tedy o problematiku harmonizované oblasti, která je regulována předpisy Evropských společenství.

## Notifikace/oznámení

Citovaná Směrnice ukládá povinnost členskému státu zajistit, aby každý návrh národního předpisu, který upravuje výše zmíněnou oblast, byl před jeho přijetím „notifikován“, tj. „oznámen“ ostatním členským státům a Komisi. Ty pak mají právo vznášet námítky, pokud se domnívají, že návrh porušuje principy volného pohybu zboží a zavádí překážky obchodu v rámci vnitřního trhu Evropské unie. V praxi to znamená, že státy a stejně tak Komise se mohou k takovému návrhu vyjádřit, rozporovat ho a poukázat na případné porušení nastaveného principu. Navíc se zvyšuje informovanost členských států o přijatých předpisech jiných států, které jsou řádně notifikovány a vůči nimž nebyly vzneseny připomínky.

V procesu notifikace/oznamování Směrnice ukládá členskému státu povinnost, tj. odložit přijetí navrhovaného předpisu. Základní odklad (stand-still period) je stanoven na tři měsíce (90 dnů) ode dne, kdy je návrh oznámen Komisi. Během této doby oznámený předpis nesmí být přijat a ostatní členské státy a Komise se mohou k návrhu vyjádřit, resp. uplatnit

„připomínky“, které členský stát musí vzít v co největší míře v úvahu při následující přípravě technického předpisu. V případě, že vyjádření má podobu „podrobného stanoviska“, odloží se přijetí předpisu o další tři měsíce, tzn., že celková doba odkladu (stand-still period) se prodlužuje na 6 měsíců (180 dnů). Během této doby musí členský stát Komisi oznámit, jaká opatření hodlá na základě podrobného stanoviska přijmout. Komise se k návrhu těchto opatření vyjádří, a pokud je shledá dostatečnými, může členský stát pokračovat v pracích na přijetí navrhovaného předpisu.

Pro uplatňování reakcí členských států na oznámené předpisy Směrnice podrobně vymezuje obsah připomínky a podrobného stanoviska z důvodu ovlivnění základního časového odkladu pro přijetí navrhovaného předpisu.

Připomínka se využívá v případech upozornění na méně závažné nepříznivé dopady návrhu předpisu, nebo pokud je třeba vyjasnit některé otázky, které nejsou z návrhu zcela zřejmé. Odpovědnost za přípravu připomínek má vždy věcně příslušný resort. Připomínku je třeba uplatnit v průběhu stand-still period prostřednictvím kontaktního místa. Komise vyžaduje od členských států, aby na připomínky odpovídaly, což je důležité zejména v případě, kdy připomínka je spíše dotazem nebo žádostí o upřesnění. Stát, který připomínku uplatnil, má být informován, zda a jak stát, který předpis notifikoval, s připomínkou naložil, zda ji zapracoval, zda vysvětlil a odůvodnil svůj postoj nebo zda připomínku neakceptoval (opět s vysvětlením a odůvodněním). Připomínka neznamena pro notifikující stát povinnost se jí řídit. Je to stanovisko jiného členského státu, návrh, rada, snaha hájit své zájmy ohrožené v některých případech návrhem předpisu. Původní tříměsíční odkladná lhůta se zasláním připomínky neprodlužuje

Podrobné stanovisko lze použít pouze v případech, které Směrnice jmenovitě stanoví, a to z důvodu, že zasláním podrobného stanoviska se automaticky prodlužuje původní tříměsíční odkladná lhůta o další tři měsíce. Vzhledem k vážnému dopadu na legislativní proces mohou být podrobná stanoviska uplatněna pouze v případě, kdy předkládaný návrh předpisu může vytvořit překážky volného pohybu zboží na vnitřním trhu, popřípadě překážky volného pohybu služeb nebo svobody podnikání poskytovatelů služeb v rámci vnitřního trhu, jde-li o návrhy týkající se služeb informační společnosti. Podrobné stanovisko je závazné a notifikující stát má povinnost předpis upravit nebo ho vůbec nepřijmout. V opačném případě by se stát vystavil možnosti sankce ze strany Komise a předpis takto přijatý by nebyl právně vymahatelný. Směrnice pak stanoví členskému státu povinnost předložit Komisi zprávu o opatřeních, která na základě podrobného stanoviska hodlá přijmout. Stanoviska a připomínky je vždy nutno připravit ve spolupráci se všemi zainteresovanými institucemi a vytvořit konsolidované stanovisko za příslušný stát.

Systém notifikace je založen na odpovědnosti jednotlivých tvůrců předpisu, zda a kdy předá předpis k notifikaci. V rámci notifikace zpracuje odpovědný tvůrce (resort/gestor) údaje o notifikaci do předepsaného formuláře. Formulář včetně textu návrhu předpisu zašle „kontaktnímu místu“, které zajišťuje plnění povinností plynoucích ze Směrnice. V každém členském státě je pouze jedno kontaktní místo a v České republice tuto úlohu plní Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) na adrese <http://www.unmz.cz/urad/kontaktni-misto-98-34-r112>.

Po kontrole náležitostí je formulář a text předpisu odeslán Komisi k evidenci. Ze systému Komise, resp. databáze informačního systému (TRIS – viz níže) je vrácen údaj o datu uložení notifikace a současném zahájení základního (časového) odkladu (stand-still period). Informace



o odkladu je předána příslušnému tvůrci předpisu a od tohoto data začíná odpočítávání 90 dní, po které předpis nesmí být měněn ani přijat. Během následujících 90 dnů se pouze čeká na reakci, tj. připomínku nebo podrobné stanovisko ze strany Komise nebo jiného členského státu. Pokud reakce nedojde, může tvůrce návrh předpisu v legislativním procesu posunout k dalšímu schvalování. Tvůrce je také odpovědný za to, že v průběhu schvalování nedojde v textu předpisu ke změnám. Ve smyslu Směrnice může dojít ke změně například v oblasti působnosti návrhu, zkrácení původně předpokládané doby jeho zavedení, doplnění dalších specifikací nebo požadavků apod. Pokud by k tomu došlo, předpis musí být notifikován znovu, tzn., že předkladatel je povinen pozměněný návrh znovu předat Komisi. Komise a členské státy pak mají opět možnost se k nové úpravě textu vyjádřit formou připomínek nebo podrobného stanoviska a musí být proto znovu dodržena nová tříměsíční lhůta pozastavení prací. Je rovněž odpovědností tvůrce předpisu, pokud by k notifikaci nedošlo, nebo kdyby byl předpis přijat před uplynutím stand-still period nebo pokud by předpis byl přijat v jiné podobě, než v jaké byl notifikován.

Informační systém, resp. systém oznamování technických předpisů podle Směrnice představuje preventivní kontrolu národní legislativy členských států. Nejedná se o pouhou formální proceduru, ale o mechanismus, na jehož základě členské státy a Komise mohou uplatňovat své námitky k návrhu technického předpisu. Důležité jsou i důsledky nesplnění notifikační povinnosti, které plynou z judikatury Soudního dvora EU.

V našich národních podmínkách byla Směrnice adaptována novelou zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, který mj. stanoví povinnost tvůrce předpisů notifikovat, tj. oznámit návrh technického předpisu Komisi. Z ustanovení zákona, která upravují informační povinnosti, plyne povinnost pro ministerstva, jiné ústřední správní úřady, Českou národní banku, orgány územních samosprávných celků, předat návrh technického předpisu k notifikaci prostřednictvím ÚNMZ, resp. kontaktního místa pro Směrnici.

## **Posouzení předpisu k notifikaci**

Při rozhodování, zda navrhovaný předpis spadá do režimu Směrnice, tzn., jedná-li se o technický předpis, je nezbytné posoudit, zda jsou naplněny definiční znaky pojmu technický předpis. Je třeba posoudit, zda se jedná o předpis upravující výrobky nebo zda předpis obsahuje technickou specifikaci, jiný požadavek nebo se jedná o právní nebo správní předpis zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku. Dále je třeba posoudit, zda předpis je závazný de iure nebo de facto v členském státě nebo na jeho větší části, patří pod neharmonizovanou oblast a nevztahují se na něj výjimky stanovené Směrnicí. Vedle uvedeného se rovněž posuzuje, zda jsou splněna i další kritéria, tj. odkazy na technické specifikace nebo jiné požadavky a vliv na uvedení na trh, zda se jedná o neharmonizovanou oblast.

Při uplatňování požadavku územní působnosti se posuzuje, zda se jedná o předpis pro použití v členském státě nebo na větší části jeho území, vyjma požadavků, které byly vydány orgány místní samosprávy. Jde-li o předpisy vydané v rámci přenesené působnosti, ty do režimu Směrnice spadají. Při posuzování „teritoriálního“ požadavku je nezbytné aplikovat i další dokument, a to Seznam úřadů vázaných povinnostmi oznamovat návrhy technických předpisů (viz Úřední věstník EU č. 2006/C 127/07), kde Česká republika oznámila 14 krajů, které spadají do působnosti Směrnice.

V případě pochybností nebo sporů o tom, zda konkrétní předpis naplňuje definiční znaky technického předpisu a další hlediska ve smyslu Směrnice a tím podléhá notifikační povinnosti, je konečné rozhodnutí v této věci výhradně v působnosti Soudního dvora EU.

## Pojmy

Pro účely jednoznačného uplatňování notifikačního procesu v národních podmínkách jednotlivých členských států Směrnice vysvětluje pojmy, které ve svém textu používá. Definuje pojmy technická specifikace a technický předpis, které jsou pro aplikaci Směrnice jedny ze zásadních. V našem právním řádu jsou tyto pojmy transponovány zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

Technickou specifikací se rozumí specifikace obsažená v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobku, jako jsou úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost nebo rozměry, včetně požadavků na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení, označování výrobků nebo jejich opatřování štítkem se jmenovitými údaji a postupy posuzování shody – jde například o technickou normu, která byla schválena uznaným normalizačním orgánem k opakovanému a stálému použití.

Technickým předpisem se rozumí technické specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné *de iure* nebo *de facto*, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb s výjimkou předpisů stanovených Směrnicí. Technické předpisy *de facto* zahrnují právní a správní předpisy členského státu, které odkazují na technické specifikace nebo jiné požadavky nebo pravidla pro služby, nebo profesní pravidla či pravidla správné praxe, která sama obsahují odkaz na technické specifikace nebo na jiné požadavky na pravidla pro služby, přičemž soulad s nimi je předpokladem shody s povinnostmi uloženými uvedenými právními nebo správními předpisy.

## Neplnění povinností, nevynutitelnost

Podle systému zavedeného v České republice je za provedení notifikace, určení předpisu podléhajícího notifikaci/oznámení a splnění dalších požadavků Směrnice odpovědný tvůrce (resort/gestor), který předpis předkládá. Stejně tak je tvůrce nositelem sankce za neplnění povinností. Neplněním povinností ve smyslu Směrnice v oblasti technických předpisů se rozumí:

- neprovedení notifikace u předpisu, který spadá do definice předpisu určeného k notifikaci,
- omezení doby pro připomínky, schválení předpisu před uplynutím doby pro připomínky,
- neakceptování podrobného stanoviska zasláného EK nebo členským státem,
- provedení změn v již notifikovaném předpise před jeho schválením a nabytím účinnosti.

Ve všech uvedených případech se členský stát vystavuje sankcím ze strany Komise a eventuálně i sankcím uloženým soudem. Platí pravidlo, že předpis, který měl být a nebyl notifikován, je právně nevymahatelný a nikdo nemůže být odsouzen za jeho porušení. Pokud se jednotlivec v konkrétním případě dovolá porušení této povinnosti před národním soudem, soud

je povinen odmítnout takový technický předpis aplikovat. A pokud by byl nějak omezen nebo by se mu stala jiné újma (ušlý zisk, ztráta výrobků...), může vymáhat na odpovědném subjektu odškodnění. Nevynutitelnost technického předpisu, který nebyl notifikován, není sankcí, kterou by stanovila přímo Směrnice, vyplývá však z judikatury Soudního dvora EU.

## **System TRIS**

Závěrem praktická informace o dostupných seznamech notifikovaných předpisů. Na podporu informačního systému notifikací Komise vytvořila bezplatně veřejně přístupnou databázi informačního systému technických předpisů TRIS (Technical Regulations Information System), kde jsou soustředěny veškeré oznámené návrhy předpisů jednotlivých členských států EU. Tyto dokumenty jsou k dispozici v překladu do všech oficiálních jazyků Evropské unie. Výjimku tvoří pouze návrhy, které jsou delší než 40 stran a překládají se pouze do pracovních jazyků Komise, tj. angličtiny, francouzštiny a němčiny. Databáze TRIS pro všechna odvětví je přístupná na webové stránce Komise na adrese <http://ec.europa.eu/enterprise/tris>. Informace o oznámených předpisech je dále možné získat na stránkách ÚNMZ, odkazu na Informační portál - předpisy a normy, který obsahuje měsíčně aktualizované přehledy včetně výběru oznámených předpisů na adrese <http://www.unmz.cz/urad/informacni-portal-unmz>. Dokumenty obsažené v databázi mohou být jedním z inspirativních zdrojů při rozhodování o uplatnění notifikačního procesu při tvorbě a vydávání technických předpisů.

# K podmínkám vymáhání regresní úhrady ze strany státu vůči územním samosprávným celkům

Kateřina Frumarová

## K možnosti státu vymáhat regresní úhradu, včetně kritérií, jež by měly limitovat příslušnou úvahu

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen zákon) umožňuje domáhat se náhrady škody či nemajetkové újmy (dále jen škoda) způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ve vztahu k dvěma subjektům – státu a územním samosprávným celkům (byla-li škoda způsobena při výkonu samostatné působnosti). Stát **přítom odpovídá podle § 3 odst. 1 zákona za škodu, kterou způsobily mimo jiné orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona** (tj. při výkonu tzv. přenesené působnosti). Subjektem nesoucím odpovědnost za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup a současně povinným k náhradě škody je proto v těchto případech vždy stát.

Zákon však současně konstruuje institut tzv. **regresních úhrad**, jejich smyslem je – obecně řečeno – umožnit, aby důsledky způsobené škody mohly dopadnout na ty subjekty, jež škodu skutečně způsobily, zaplatí-li ten, kdo za škodu odpovídá, poškozenému její náhradu.<sup>1)</sup> Pokud stát nahradí škodu, kterou tedy způsobily například územní samosprávné celky v přenesené působnosti, **může** po nich **požadovat regresní úhradu** (viz § 16 odst. 1 zákona).

Prvou zásadní otázkou je, zda požadovat regresní úhradu je právem či povinností státu. Za použití základních metod výkladu, a to především jazykového, teologického i historického lze konstatovat, že zákon dává oprávněnému subjektu – v našem případě státu – **možnost uplatnit toto své právo; nejedná se o povinnost**. To plyne jednak přímo z dikce § 16 odst. 1 zákona, kde se hovoří o tom, že stát „může“ požadovat regresní úhradu; a ostatně i důvodová zpráva k tomuto zákonu jednoznačně konstatuje, že „zákon dává oprávněnému z regresní úhrady možnost uplatnit své právo, nestanoví mu takovou povinnost“;<sup>2)</sup> obdobné závěry pak vyplývají i z doktríny.<sup>3)</sup> Je tedy **věcí správního uvážení státu, zda toto právo uplatní či nikoli**.

S tímto pak úzce souvisí další aspekt, a to **jakými úvahami by měl být stát veden při úvaze, zda regresní nárok uplatní či nikoli**. Výkon veřejné správy představuje v České

---

1) Viz důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.

2) Tamtéž.

3) Viz například Vojtek, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, s. 202, či Frumarová, K. *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. Správní právo*, č. 4, 2012, s. 193–220.

republiky činnost vysoce odborně náročnou činnost, vyžadující znalost velmi rozsáhlé a roztržité právní úpravy, jakož i na ni navazující a často ji dotvářející judikatury. Právě velmi bohatá judikatura nejvyšších soudních orgánů (Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu) pak jen dokazuje, že výkon veřejné správy v jejích jednotlivých formách činnosti (vydávání rozhodnutí, opatření obecné povahy atd.) do značné míry ovlivňuje jednak vysoký počet právních předpisů ji upravujících, jejich ne vždy jasná dikce a z toho pramenící výkladové a aplikační nejasnosti, často velmi odborně zaměřený věcný obsah a také časté legislativní změny. To vše se promítá do nároků kladených právě na ty konkrétní subjekty, které se přímo (bezprostředně) podílí na výkonu veřejné správy a mohou se tak dopustit vydání nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, což zejména pro řadu úředních osob, zejména pracovníků obecních, popřípadě krajských úřadů představuje zátěž nepoměrně vyšší oproti například státnímu zaměstnanci ústředního správního úřadu s vysokoškolským právníkým vzděláním.

Domnívám se, že je tedy potřeba **vždy hodnotit okolnosti každého jednotlivého případu, kdy má být regres uplatněn**, a to ve smyslu zohlednění zejména složitosti a náročnosti dané věci jak po stránce skutkové, tak ale zejména právní (například spornost/nespornost stávající právní úpravy, existující judikatura či odborná literatura k dané problematice, doba platnosti a účinnosti právní úpravy a k ní (ne)vytvořená ustálená rozhodovací správní praxe atd.). Současně nelze opomenout i další důležitý fakt – že je to právě stát, který má tyto dotyčné osoby a subjekty metodicky vést a zajišťovat jim odbornou pomoc a současně provádět i následný dozor a dle jeho výsledků přijímat průběžně potřebná opatření a předcházet dalším případným nedostatkům. Proto – dojde-li k pochybení spočívajícímu v nezákonném rozhodnutí či v nesprávném úředním postupu, lze bezesporu jistý podíl viny spojovat i se státem samotným, tj. s tím, kdo uvažuje o uplatnění regresní úhrady. Lze mít tudíž za to, že by **regresní úhrady měly být ze strany státu uplatňovány především v případech, kdy došlo k vydání nezákonného rozhodnutí či k nesprávnému úřednímu postupu v důsledku zásadního excesu dotyčné osoby ve vztahu k postupu a povinností jí zákonem uloženým či nerespektování závazných právních názorů a pokynů, obecně známé a ustálené judikatury a správně právní praxe.**

**K hodnocení těchto podmínek musí stát přistoupit vždy odpovědně v každém jednotlivém případě.** Pokud by stát automaticky, tj. ve všech případech, bez individuálního přístupu a vyhodnocení všech relevantních okolností uplatňoval nárok na regresní úhradu, může toto mít i další velmi negativní důsledky pro výkon veřejné správy v České republice. Příslušné úřední osoby by mohly být tímto „paušalizujícím“ přístupem negativně ovlivněny při své rozhodovací či jiné veřejnoprávní činnosti, kdy by pak například docházelo k vyhýbání se rozhodování sporných či složitých případů, striktně formalistickému přístupu odporujícímu výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti či k uchylování se k „nejjednodušším“ řešením, tj. zamítavým či naopak vyhovujícím rozhodnutím – dle povahy případu a vyhodnocení si „nejjednoduššího“, nikoli však právně a věcně nejsprávnějšího řešení (včetně vytváření možností nátlaku na rozhodující úřední osobu ve smyslu pohrůžky žalobou, jež by mohla v konečném důsledku vyústit v její regresní postih).

Ostatně i sama vláda ČR si uvědomuje mnohá nebezpečí spojená s tím, aby stát takto postupoval. Ve svém stanovisku k návrhu novely zákona č. 82/1998 Sb. spočívající ve změně dikce § 16 odst. 1 z možnosti na povinnost státu vymáhat regresní úhradu (nahrazení slova „může“ slovem

„je povinen“<sup>4)</sup> vyjádřila k tomuto nesouhlas, a to mj. s odůvodněním, že explicitní zakotvení povinnosti požadovat regresní úhradu by mohlo být „kontraproduktivní a jeho negativním důsledkem by mohlo být ovlivnění rozhodování úředníků státní správy, kteří by se vyhýbali rozhodování sporných případů“, jakož i s poukazem na to, že princip rozhodování úředních osob v rámci správního orgánu nebo územně samosprávného celku je vázán principem nadřízenosti a podřízenosti, kdy často rozhodnutí vydaná ve správních řízeních, ačkoliv jsou napsána konkrétní osobou, nejsou výsledkem jejího samostatného rozhodování, ale tato osoba je vázána příkazy osob jí nadřízených.

Protiargumentem zastánců požadavku na automatické, resp. „povinné“ uplatňování nároku na regresní úhradu ze strany státu je argument obecné povinnosti státu postupovat s péčí řádného hospodáře a důsledně vymáhat své pohledávky. Mám za to, že danou úvahu nelze vést takto přímočaře. **Péče řádného hospodáře totiž nemusí znamenat, resp. neznamená vždy a za všech okolností požadovat úhradu svých pohledávek** – jednoznačně záleží na konkrétním zhodnocení okolností každého případu. Vedle již výše uvedených hledisek, jež by měly být brány v potaz, jsou zde i další aspekty, jako je například **výše požadované regresní úhrady a také skutečnost, že v řadě případů bude regresní úhrada požadována soudní cestou**. V případě soudních sporů a řízení jde vždy o vynaložení lidských, časových, jakož i finančních prostředků, přičemž je-li takto vymáhána „relativně nízká částka“ lze diskutovat o efektivnosti takového postupu, jakož i pozitivním dopadu pro státní rozpočet. Současně se tím samozřejmě zvyšuje i objem soudních sporů, což generuje vyšší zatížení soudů a soudců, jež se může negativně projevit v délce soudních řízení. A naopak, je-li vymáhána částka velmi vysoká, jde o otázku možného likvidačního dopadu do právní existence a „běžného“ fungování zejména malých, resp. menších obcí, jež disponují omezenými finančními prostředky.

Dalším aspektem, který je nezbytné zohlednit je skutečnost, že při výkonu přenesené působnosti stát v rámci principu vertikální dekoncentrace svěřuje zákonem část výkonu státní správy orgánům územní samosprávy (čl. 105 Ústavy ČR), přičemž je vždy povinností ze strany územních samosprávných celků zajistit řádný výkon této **přenesené státní správy**, kdy však obsah a způsoby jejího výkonu, jakož i další aspekty s tím související **neodvisí od vůle tohoto subjektu (tedy samosprávného celku)**. **Stát stanoví formou zákonů obsah, rozsah i způsoby výkonu této přenesené působnosti a územní samosprávné celky jsou povinny bez dalšího tento výkon zajistit**. To má samozřejmě dopad do mnoha oblastí chodu a fungování územních

---

4) Viz stanovisko vlády k návrhu novely zákona č. 82/1998 Sb., sněmovní tisk 335, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=335>. Obdobně se vláda vyjádřila již ve svém stanovisku k sněmovnímu tisku č. 23: „Hrozba povinného vymáhání regresní úhrady může totiž vyvolat nežádoucí reakci například ze strany rozhodujících úředníků spočívající v tom, že v obavě z možných důsledků svých rozhodnutí pro ně samé budou k rozhodování přistupovat „měkčeji“ nebo budou rozhodovat ryze „formalisticky“, aby předešli vzniku případného regresního nároku a náhradě, což by mohlo mít dopad například na výběr daní a cel. V oblasti ukládání sankcí či výběru peněžitých plnění by se zase z obav z regresního postihu mohli vyhýbat sporným případům, což může vést i k vytváření podmínek pro korupci (než riskovat možnost regresního postihu, bude lépe v problematickém případě zachovat pasivitu, která pak může být ze strany „protistrany“ nějakým způsobem „ohodnocena“) či alespoň pro možnost nátlaku na příslušného úředníka (výhrůžka žalobou, která by v konečném důsledku mohla znamenat regresní postih).“ Viz stanovisko vlády k návrhu novely zákona č. 82/1998 Sb., sněmovní tisk 23, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=23>.

samosprávných celků, jako je příkladmo povinnost zajistit kvalifikované personální obsazení příslušných orgánů a jeho dostatečný počet, materiální, technická vybavenost atd., což s sebou samozřejmě nese zvýšené finanční i jiné požadavky na tyto celky. Příslušné zákony sice stanoví, že obce i kraje obdrží na výkon přenesené působnosti **příspěvek ze strany státu; lze však konstatovat, že tento ne vždy pokrývá veškeré náklady s výkonem přenesené působnosti spojené** (ostatně již z dikce zákona, resp. z významu slova „příspěvek“ plyne, že nejde automaticky o úhradu nákladů v plné výši). I tyto aspekty by měly být proto zohledněny při úvahách státu, zda a následně i pak v jaké výši vymáhat regresní úhradu. **Územní samosprávné celky zajišťují pro stát výkon řady veřejno(s)právních činností, jež by musel stát jinak zajistit prostřednictvím svých orgánů a nést pak samozřejmě i veškeré finanční či jiné náklady. Nastává zde pak nerovnost mezi orgány státu**, na které – pokud se dopustí nesprávného úředního postupu či vydají nezákonné rozhodnutí – se možnost požadovat regresní úhradu nevztahuje, **oproti územním samosprávným celkům**, jež by měly být regreselem postihovány.

**Závěrem lze tak k otázce vymáhání regresních úhrad ze strany státu konstatovat, že jde o zákonem danou možnost státu úhradu požadovat, přičemž by se v žádném případě neměl uplatňovat paušalizující přístup a tyto úhrady by neměly být vymáhány automaticky, nýbrž by v každém jednotlivém případě měly být ze strany státu posouzeny okolnosti konkrétního případu, posouzeno naplnění cílů, ke kterým má regres směřovat, závažnost pochybení (zejména ve smyslu toho, zda jde o zjevný exces při výkonu veřejné správy), či jeho opakovanost, zohledněny objektivní podmínky pro řádný výkon a plnění povinností** (personální či technické zabezpečení), **jakož i složitost věci po právní i skutkové stránce**. Mělo by se vycházet především z toho, že zákonný výkon veřejné správy jakožto služby veřejnosti má být společným cílem všech subjektů veřejné správy, tj. jak státu, tak veřejnoprávních korporací, vč. územních samosprávných celků, jakož i dalších subjektů, přičemž vzájemné vztahy mezi nimi by měly spočívat na principu spolupráce, koordinace a metodického a odborného vedení a pomoci, nikoli na narušení vzájemné důvěry v podobě automatického a striktního a okolnosti nezohledňujícího vymáhání regresů.

Nezbytnou a základní podmínkou nároku státu na regresní úhradu je existence **příčinné souvislosti** (vztah příčiny a následku) **mezi porušením právní povinnosti územním samosprávným celkem při výkonu státní správy v přenesené působnosti** (například nesprávný úřední postup) **a vznikem škody**, tedy je-li nesprávný úřední postup se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku. Přitom obecně platí, že otázka příčinné souvislosti – vztahu mezi škodnou událostí a vznikem škody – je zpravidla otázkou skutkovou, nikoli právní (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001). Právní posouzení příčinné souvislosti může spočívat toliko ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně zda a jaké okolnosti jsou způsobily tento vztah vyloučit (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3471/2009).

Současně pak musí být naplněna ta skutečnost, že stát nahradil škodu, jež byla **způsobena zaviněným porušením právní povinnosti**, přičemž **zavinění je povinen prokázat ten, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu – v tomto případě stát**. Zatímco tedy odpovědnost státu je založena na principu objektivní odpovědnosti bez možnosti liberace, nárok na regresní úhradu zákon zakládá pouze pro případ zaviněného porušení právních povinností, čímž lze rozumět objektivně vzniklý rozpor mezi tím, jak daný subjekt skutečně jednal (popřípadě opomenul jednat tam, kde měl tuto povinnost), a tím, jak jednat měl, aby dostal povinností

mu uložených právním předpisem či jiným veřejně-mocenským aktem.<sup>5)</sup> Poněvadž zákon pro účely regresní úhrady nestanoví formu zavinění, postačuje pak k naplnění podmínky zavinění nedbalost nevědomá, přičemž její existenci musí prokázat v příslušném řízení právě stát. **Nelze proto automaticky předjímat, že ke každému případu, kdy bude státu uloženo hradit poškozenému náhradu škody, nutně koresponduje subjekt, který je státu za tuto škodu odpovědný a vůči němuž lze pak následně uplatňovat regres.**<sup>6)</sup>

Další stěžejní podmínkou, resp. principem pak je, že **stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti na způsobení vzniklé škody (§ 16 odst. 4 zákona)**. Zákon tak stanoví výslovnou a jednoznačnou limitaci ve vztahu k rozsahu požadované regresní úhrady. Je proto nezbytné, aby stát vždy požaduje-li regresní úhradu, ji **požadoval pouze v takové výši, která odpovídá podílu účasti daného územního samosprávného celku v přenesené působnosti na vydání nezákonného rozhodnutí či na nesprávném úředním postupu**.

V řadě případů se totiž na nich může podílet a samozřejmě podílí i více subjektů veřejné správy, resp. subjektů veřejné moci vůbec. S ohledem na institut opravných a dozorčích prostředků, jakož i následné možnosti soudní ochrany, tak v řadě případů participuje na vydání nezákonného rozhodnutí či na nesprávném úředním postupu řada subjektů, například obecní úřad – krajský úřad – soudy, či krajský úřad – ústřední správní úřad – soud apod. Je tedy patrné, že v řadě případů se budou (spolu)podílet na vydání nezákonného rozhodnutí či na nesprávném úředním postupu jak ty subjekty, po kterých může stát požadovat regresní úhradu (například obce či kraje v přenesené působnosti), tak ale i ty, kde tak stát nečiní (státní orgány, například soudy, ústřední správní úřady).

Současně je vždy **nezbytné hodnotit míru podílu těchto zúčastněných subjektů ve vztahu k těm skutečnostem, které zapříčinily onu nezákonnost rozhodnutí či nesprávnost úředního postupu**, nikoli pouze obecně zohlednit skutečnost, že byly daného řízení či postupu účastny a automaticky ve vztahu k nim nárok na regresní úhradu požadovat. Ostatně i důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb. jednoznačně uvádí: „Vzhledem k více instančnímu rozhodování mohou k nezákonnosti rozhodnutí přispět různé subjekty veřejné správy. Stát proto může požadovat v rámci regresní úhrady podle § 16 pouze tu část zaplacené náhrady škody, která odpovídá účasti příslušného subjektu na způsobené škodě.”<sup>7)</sup>

Přesto se v praxi množí případy, kdy ze strany státu není tento základní princip respektován, a stát požaduje, aby příslušné subjekty odpovídaly společně a nerozdílně (například obec a kraj), a to s pouhým konstatováním, že není schopen určit míru jejich podílu na vydání nezákonného rozhodnutí či vzniku nesprávného úředního postupu. Mám za to, že zákonodárcem zvolený princip odpovědnosti odpovídající pouze míře podílu na zaviněném porušení právních povinností je spravedlivý a naplňující cíle a účely institutu regresních úhrad – **kdy každý má nést odpovědnost pouze a výlučně za svůj podíl na nezákonném rozhodnutí, či na nesprávném úředním postupu**. Je tedy **povinností státu**, který k tomu bezesporu v rámci příslušných ústředních správních úřadů disponuje dostatečným personálním, odborných

5) *Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, s. 209.*

6) *Shodně i obě stanoviska vlády citovaná v poznámce č. 4.*

7) *Viz důvodová zpráva k zákonu č. 82/1998 Sb.*



i technicky vybaveným zázemím, **aby** na základě veškerých podkladů, jež má bezesporu k dispozici (zejména příslušných správních a soudních spisů), **dospěl k určení míry účasti všech zúčastněných subjektů a požadoval pak ve vztahu k nim regresní úhradu pouze ve výši tomu odpovídající.**

Ostatně je otázkou, zda jiný postup státu neodporuje i dikce samotného zákona. Ustanovení § 16 odst. 4 stanoví, že stát může požadovat regresní úhradu pouze ve výši odpovídající účasti územního celku v samostatné působnosti, územního celku v přenesené působnosti či úřední osoby na způsobení vzniklé škody. **O možnosti, byť třeba i subsidiární, požadovat regresní úhradu společně a nerozdílně zákon v tomto ustanovení nehovoří. Zmiňuje se o ní až § 18,** který upravuje společná ustanovení k regresní úhradě, kdy jeho odstavec třetí říká: „*Byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti více osob, jsou povinny zaplatit regresní úhradu podle své účasti na způsobení škody. V odůvodněných případech může soud rozhodnout, že odpovídají společně a nerozdílně.*“ V této souvislosti je však otázkou výkladu, na co toto ustanovení dopadá. Klíčový je **výklad slova „osob“**, jenž je užit v ustanovení § 18 odst. 3 zákona, přičemž je vůbec otázkou, zda tento odstavec a tudíž i subsidiární možnost požadovat regres společně a nerozdílně na základě úvahy soudu a pouze pro odůvodněné případy, se vztahuje jak k § 17, který upravuje nárok na regresní úhradu vůči osobám, které se podílely na vzniku škody (tj. již konkrétní úředníci, soudci atd.), tak i k § 16, jenž upravuje nárok státu ve vztahu k územním samosprávným celkům (tj. zda pod pojem „osoby“ vůbec zahrnovat územní samosprávné celky).

Současně lze mít za to, že **důvod spočívající v neschopnosti státu vymezit míru podílu územních samosprávných celků na nesprávném úředním postupu, nelze brát za případ, resp. situaci odůvodňující případnou změnu typu odpovědnosti,** tj. situaci, jež by odůvodňovala postup dle § 18 odst. 3 zákona (spočívající v úhradě regresu společně a nerozdílně). **Stát nemůže přenášet svou povinnost vymezit míru podílu zavinění nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu na subjekty regresních úhrad** s argumentem, že toho není schopen a s tím, aby se pak až tyto – regrese postižené subjekty mezi sebou následně vypořádaly. Takový postup může hraničit s obcházením smyslu a účelu daného ustanovení zákona, a taktéž neodpovídá již výše zmiňovaným principům vzájemné spolupráce všech subjektů veřejné moci při realizaci veřejné správy a naplňování jejich cílů.

#### **Ke stanovení míry účasti územního samosprávného celku na nesprávném úředním postupu, resp. ke stanovení výše požadované regresní úhrady**

Pokud stát dospěje k závěru, že je opodstatněně požadovat regresní úhradu po územním samosprávném celku v přenesené působnosti, **je nezbytné, aby skutečně byla tato úhrada ve vztahu k danému celku uplatňována pouze do výše, která odpovídá účasti územního celku v přenesené působnosti na způsobení vzniklé škody.** Protože zpravidla jde o situace, kdy se na daném stavu, zapříčiňujícím vznik povinnosti k náhradě škody, podílelo více subjektů, je nezbytné, aby byla provedena důkladná analýza příslušného řízení, resp. (ne)jednání vedoucího k nesprávnému úřednímu postupu, a to vždy ve vztahu ke všem subjektům, které se na něm podílely, a zásadně bez ohledu na to, zda ve vztahu k některým subjektům regres uplatňovat lze a ve vztahu k jiným nikoli.

Na základě příslušných správních a soudních spisů vztahujících se ke konkrétnímu případu, lze vyhodnotit zákonnost a správnost konání (popřípadě nekonání) jednotlivých zúčastněných subjektů a stanovit tak určitý, byť samozřejmě v jistém smyslu zjednodušený, podíl jednotlivých „aktérů“ na nesprávném úředním postupu. Ostatně například i NOZ uvádí v § 2915 odst. 2: „*Jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud rozhodnout, že škůdce nahradí škodu podle své účasti na škodlivém následku; nelze-li účast přesně určit, přihlédne se k míře pravděpodobnosti*“ – tj. české právo (být ve vztahu k odlišné situaci a k jinému právnímu předpisu) počítá s tím, že ne vždy lze podíl účasti na určitém jednání stanovit zcela přesně a jednoznačně.

Proto například v situaci, kdy byla věc v rámci veřejné správy řešena na dvou instancích (například úroveň obce a kraje) a následně pak správním soudem, je nezbytné, aby byl zohledněn jednak podíl na nesprávném úředním postupu mezi soudy (soudní moci) a správními orgány (tj. obec a kraj), byť ve vztahu k soudům jakožto státním orgánům se regres neuplatní (s ohledem na § 17 lze uplatnit pouze ve vztahu ke konkrétnímu soudci, ovšem za splnění zákonných podmínek) a je-li zjištěno, že se na daném podílely obě složky státní moci, je třeba tento fakt zohlednit, a ve vztahu k veřejné správě, resp. k subjektům veřejné správy – tj. i ve vztahu k územním samosprávným celkům – a uplatňovat vůči nim regres o tento podíl (podíl moci soudní) snížený. Následně je pak nezbytné i vyhodnotit míru podílu mezi samotnými správními orgány a stanovit, v jakém rozsahu odpovídá obec a v jakém kraj.

Obdobně pak bude nezbytné postupovat například v situaci, kdy bude na nezákonném rozhodnutí participovat kraj – ústřední správní úřad – správní soud. I zde je třeba zhodnotit, zda vůbec a následně pak v jakém rozsahu se každý z těchto subjektů na nesprávném úředním postupu podílel, a následně požadovat po každém regresní úhradu pouze ve výši, která pak bude korespondovat s tímto podílem. V žádném případě nelze volit takový postup, kdy by (například) v takovéto situaci byla regresní úhrada požadována v plné výši pouze po kraji s ohledem na to, že ve vztahu k ústřednímu správnímu úřadu a k soudu se regres neuplatní; toto by bylo v souladu se zákonem pouze za předpokladu, že by bylo objektivně zjištěno, že jediným, kdo zapříčinil povinnost státu k náhradě škody, byl kraj.

**Nejprve je tedy vždy nezbytné na základě zejména příslušného spisového materiálu vyhodnotit, které ze zúčastněných subjektů se skutečně podílely na nesprávném úředním postupu v tom smyslu, že škoda, kterou stát nahradil, byla způsobena zaviněným porušením právní povinnosti z jejich strany. Následně pak je nezbytné mezi těmito subjekty určit odpovídající podíl jejich účasti na nesprávném úředním postupu.**

V případech nesprávného úředního postupu, jenž spočívá v praxi nejčastěji v průtahcích v řízení, lze bezesporu vždy výše uvedený „přibližný“ podíl dovodit, a určit, v jakém rozsahu průtahy v řízení byly zaviněny jednotlivými zúčastněnými subjekty. Základní zásada v tomto ohledu zní, že je nutno přihlédnout ke konkrétním okolnostem každého individuálního případu a není možno vycházet z nějaké abstraktní, předem (typově) dané doby řízení, která by byla pokládána za přiměřenou. Při hodnocení přiměřenosti doby řízení se pak vychází z kritérií, která jsou obdobným způsobem hodnocena právě i při stanovení výše přiměřeného zado-stiučnění.<sup>8)</sup> Těmito kritérii jsou: složitost případu, chování poškozeného, postup příslušných orgánů veřejné moci a význam předmětu řízení pro poškozeného. Stěžejním kritériem pro

---

8) Srov. § 31a odst. 3 zákona.

určení podílu jednotlivých zúčastněných subjektů na nesprávném úředním postupu pak představuje kritérium třetí – a to **postup příslušných orgánů veřejné moci** (tj. zpravidla správních orgánů a soudů) **v daném řízení**. Zásada rychlosti jako ústavně právní zásada (dále pak rozvedená v jednotlivých zákonech) limituje při výkonu moci veřejné jak soudy, tak orgány veřejné správy. Je tudíž třeba vždy hodnotit, jak postupovaly jednotlivé orgány v řízení, zda respektovaly princip rychlosti řízení, rozhodovaly v zákonných lhůtách, zda efektivně využívaly prostředků k zajištění řádného (tj. i rychlého) průběhu řízení, zda a jak byla realizována různá opatření proti nečinnosti, zda byly respektovány závazné právní názory, ustálená judikatura a správně právní praxe atd. Toto kritérium ale úzce souvisí i s dalšími výše uvedenými, tj. je nutno vše hodnotit ve vzájemném kontextu.

Zásadním vodítkem a **podkladem** pro zhodnocení výše uvedeného by pak pro stát, uplatňuje-li nárok na regresní úhradu, mělo být především **rozhodnutí soudu o přiznání náhrady nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup** (včetně podkladů k tomuto rozhodnutí), kdy právě z takového rozsudku by mělo být určitelné, jaká pochybení a jaké průtahy na straně jednotlivých orgánů v řízení nastaly a tím ve svém důsledku zapříčinily nesprávný úřední postup a povinnost k náhradě újmy. Z daného soudního rozhodnutí lze určit, jak dlouho řízení u určitého orgánu (ať už soudu či správního orgánu) trvalo, jak efektivně v řízení ten který orgán postupoval, zda respektoval zákonné lhůty, zda uplatňoval zákonem mu dané prostředky k realizaci jeho rychlého průběhu atd. Lze se proto jednoznačně domnívat, že úvahy o „nemožnosti“ stanovení podílu jednotlivých orgánů na nesprávném úředním postupu nemají opodstatnění a nelze o ně opírat úvahy o společné a nerozdílné odpovědnosti zúčastněných orgánů, resp. subjektů.

**Je tedy jednoznačně povinností toho, kdo uplatňuje nárok na regresní úhradu, tj. státu, aby určil míru účasti územního celku na způsobení vzniklé škody či újmy a požadoval ve vztahu k němu regresní úhradu právě a pouze jen ve výši, která odpovídá právě této jeho účasti, resp. míře zaviněného porušení právní povinnosti, jež způsobila vznik nesprávného úředního postupu.**

Územní samosprávné celky proto zásadně nebudou odpovídat za škodu (újmu) způsobenou jinými orgány veřejné moci, jež se na nesprávném úředním postupu spolupodílely (zejména soudy či ústřední správní úřady, apod.), a to právě v rozsahu, v jakém nesprávný úřední postup a následný vznik újmy tyto „jiné“ subjekty způsobily.

#### **K námitkám dle § 18 odst. 6 zákona**

Ustanovení § 18 odst. 6 zákona stanoví, že **ten, proti němuž byl uplatněn nárok na regresní úhradu, má proti subjektu, který po něm regresní úhradu požaduje, právo uplatnit všechny námitky, které tento subjekt mohl uplatnit vůči poškozenému v řízení o náhradě škody**. Toto ustanovení a jeho aplikace v řízení o nároku na regresní úhradu může mít taktéž významný dopad ve vztahu ke konečnému posouzení toho, zda je nárok na regres vůbec dán a v jaké výši.

Základním smyslem tohoto ustanovení je **vyloučit to, aby důsledky nedostatečné obrany státu v řízení, v němž by uplatněn poškozeným nárok na náhradu škody či újmy způsobené nesprávným úředním postupem, byly přenášeny na osobu povinnou k regresní úhradě, tj.**

**v našem případě na územní samosprávné celky.** Jak již bylo výše řečeno, na nesprávném úředním postupu, resp. na řízení, v rámci něhož k němu došlo, se zpravidla podílí více orgánů veřejné moci, avšak v řízení o odpovědnosti za případně vzniklou škodu je to pouze stát, jenž hájí jak zákonnost a správnost postupů svých, tj. státních orgánů (například soudů či správních úřadů), tak ale i orgánů jiných veřejnoprávních subjektů (a to především orgánů územních samosprávných celků). Ne vždy však stát zřejmě bude disponovat všemi relevantními informacemi a podklady, jež by umožnily shodnou intenzitou hájit zájmy všech zúčastněných subjektů.

Právě z tohoto důvodu je umožněno, aby **územní samosprávné celky uplatnily v řízení o regresní úhradě veškeré námitky, které by bývaly uplatnily již v rámci řízení o náhradě škody (nemajetkové újmy) za nesprávný úřední postup.** Otázkou pak je, které námitky to mohou především být. Obecně lze konstatovat, že **námitky by měly směřovat ke třem základním předpokladům, které musí nastat kumulativně, aby byla dána odpovědnost za nesprávný úřední postup a byla za něj přiznána náhrada škody či nemajetkové újmy.** Těmito jsou: **existence nesprávného úředního postupu, vznik škody či nemajetkové újmy (včetně její výše) a příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy.**

Tj. územní samosprávné celky mohou v prvé řadě namítovat to, zda vůbec v řízení došlo z jejich strany k nesprávnému úřednímu postupu, tedy zda v daném případě opravdu došlo k takovému postupu, resp. délece řízení před příslušnými orgány územních samosprávných celků, že doba jeho průběhu neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti dané věci,<sup>9)</sup> a že nepřiměřená délka řízení či jiného konání tkví v příčinách majících původ na straně příslušného orgánu územního celku, včetně zhodnocení chování poškozeného v daném řízení (neboť i ten může délku řízení podstatně ovlivnit, a to jak v pozitivním, tak negativním smyslu).

Dále pak lze námitky směřovat k tomu, zda skutečně poškozenému vznikla škoda či nemajetková újma. Poněkud jednodušší může být zpochybnit vznik škody, neboť vznik škody (skutečné škody či ušlého zisku) je povinen tvrdit a prokázat poškozený, na němž leží důkazní břemeno v tom směru, že škoda skutečně vznikla; přitom škoda musí existovat nejpозději v době, kdy soud o uplatněném nároku rozhoduje. Složitější je však situace ve vztahu ke vzniku nemajetkové újmy, Evropský soud pro lidská práva, jakož i české soudy, totiž vychází ze „silné, ale vyvratitelné domněnky“, že nepřiměřená délka řízení znamená vždy pro stěžovatele morální (tj. nemajetkovou) újmu a žádné důkazy v tomto ohledu v zásadě nevyžaduje,<sup>10)</sup> neboť újma vzniká samotným porušením práva. Zde by proto bylo nezbytné zpochybnit již samu skutečnost, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu (viz výše). Co však již lze bezpochyby namítovat, je stanovená výše přiznaného zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem ve formě nepřiměřené délky řízení. Tj. lze zpochybnit správnost

9) *Tato složitost věci v sobě zahrnuje jednak složitost skutkovou (rozsah účastníky tvrzených skutečností a z toho vyplývající rozsah dokazování a různorodost užitých důkazních prostředků – výslechy mnoha svědků, znalecké posudky apod.), dále složitost právního posouzení z hlediska aplikačního i interpretačního – závisující zejména na četnosti obdobných řízení a na existující judikatuře a její ustálenosti či na skutečnosti, zda jde o věc s mezinárodním prvkem; a v neposlední řadě musí být uvažována i složitost procesní (procesní aktivita účastníků, četnost a srozumitelnost jejich podání a procesních návrhů, četnost opravných prostředků aj.).*

10) *Viz rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01, odst. 93.*

aplikace jednotlivých zákonných kritérií pro stanovení výše zadostiučinění, jež upravuje § 31a odst. 3 zákona.<sup>11)</sup> Velmi podrobný rozbor postupu při stanovení výše zadostiučinění a výklad k aplikaci jednotlivých kritérií pak obsahuje stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

A v neposlední řadě pak lze zpochybnit též existenci příčinné souvislosti mezi nesprávným úředním postupem a vzniklou škodou či nemajetkovou újmou: o vztah příčinné souvislosti se jedná pouze tehdy, vznikla-li škoda či nemajetková újma následkem nesprávného úředního postupu; tedy jsou-li nesprávný úřední postup a škoda či nemajetková újma ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je doloženo, že nebyť takového postupu, ke škodě či újmě by nedošlo.

Nad rámec těchto námitek, jejichž uplatnění zakládá § 18 odst. 6 zákona, pak samozřejmě mohou územní samosprávné celky založit svoji obranu i na popření či zpochybnění existence všech výše uvedených předpokladů nezbytných pro oprávněné uplatnění nároku na regresní úhradu ze strany státu, tj. především to, zda je dána příčinná souvislost (vztah příčiny a následku) mezi porušením právní povinnosti územním samosprávným celkem při výkonu státní správy v přenesené působnosti (nesprávný úřední postup) a vznikem škody; zda jde ze strany územního samosprávného celku o zaviněné porušení právní povinnosti; a zda uplatňovaná regresní úhrada (její výše) skutečně odpovídá pouze podílu účasti územního celku v přenesené působnosti na způsobení vzniklé škody či újmy.

---

11) Ten stanoví, že se přihlédne při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k:

- a) celkové délce řízení,
- b) složitosti řízení,
- c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,
- d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a
- e) významu předmětu řízení pro poškozeného.

## Vodoprávní úřady jako dotčené orgány

Jaroslava Nietzscheová

Vodoprávními úřady jsou standardní obecní úřady obcí, obcí s rozšířenou působností a krajů – § 104 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Na území vojenských újezdů mají kompetenci vodoprávních úřadů újezdní úřady – zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

Kompetence dotčených orgánů – § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – je vodoprávním úřadům svěřena ustanovením § 104 odst. 9, § 106 odst. 2, § 107 odst. 1 písm. a) vodního zákona.

Vodoprávní úřady jako dotčené orgány vydávají závazná stanoviska ve správních řízeních vedených podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, podle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů a v některých řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě je závazné stanovisko vodoprávního úřadu třeba ke všem řízením vydaným v případech umístování, povolování, povolování užívání a odstraňování staveb. Podle těchto zákonů mohou vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon příslušné správní orgány jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu.

Vodoprávní úřady vydávají závazná stanoviska jen v těch případech, kdy v nich mohou být dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem. Z této formulace, použité v § 104 odst. 9 vodního zákona, prakticky vyplývá, že posoudit potřebu závazného stanoviska vodoprávního úřadu v konkrétním řízení může jen tento úřad. Tato stanoviska jsou nezbytným podkladem pro rozhodnutí příslušného správního orgánu, který vede správní řízení podle výše uvedených předpisů nebo ve vymezených věcech (zejména umístování, povolování, povolování užívání nebo odstraňování staveb podle stavebního zákona). Nejde tedy o důkaz ve správním řízení a kompetentní správní orgán je tímto závazným stanoviskem vázán. Nemá kompetenci jej posuzovat v rámci principu volného hodnocení důkazů. Správní řád připouští eventualitu nesprávného nebo i nezákonného závazného stanoviska. V takovém případě je postup stanoven v § 149 správního řádu.

Je-li dotčeným orgánem vydáno fakticky negativní závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí kompetentní správní orgán další dokazování a žádost zamítne – § 149 odst. 3 správního řádu.

Čas od času se vedou odborné diskuze o tom, zda závazné stanovisko dotčeného orgánu k určité konkrétní věci může obsahovat podmínky či nikoliv. Prakticky však je časté a běžné, že závazná stanoviska vodoprávních úřadů obsahují určité podmínky, které potom příslušný správní orgán přebírá do výroku svého rozhodnutí ve věci.

Vedle kompetence vodoprávních úřadů jako dotčených orgánů podle § 104 odst. 9 vodního zákona jsou vodoprávní úřady na úrovni obecných úřadů obcí s rozšířenou působností ještě kompetentní vydávat stanoviska k územním plánům a regulačním plánům obcí s výjimkou své obce, jejíž jsou obecním úřadem – § 106 odst. 2 vodního zákona. Kompetenci vydávat stanoviska k územním plánům obcí s rozšířenou působností a k zásadám územního rozvoje mají krajské úřady – § 107 odst. 1 písm. a) vodního zákona. Tato stanoviska nejsou závaznými stanovisky ve smyslu § 149 správního řádu, protože nejsou vydávána pro potřeby správních řízení vedených jinými správními orgány. Mají však zásadní význam při tvorbě územních a regulačních plánů obcí i zásad územního rozvoje krajů. Vodoprávní úřady při té příležitosti sledují zajištění některých povinností vyplývajících z vodního zákona, především preventivní opatření na ochranu před povodněmi.

K zajištění specifických zájmů chráněných vodním zákonem slouží rovněž institut souhlasu vodoprávních úřadů podle § 17 vodního zákona. Tímto ustanovením byla tradičně (i podle předchozí právní úpravy) zajištěna ochrana vodo hospodářských zájmů v situaci, kdy se jednalo o stavby nebo i zařízení, které nepovolovaly vodo hospodářské, nyní vodoprávní úřady, ale tyto stavby a zařízení mohly mít vliv na vodní poměry.

Vodní zákon stanoví, že souhlasu vodoprávního úřadu je třeba k taxativně vyjmenovaným stavbám, zařízením, ale i konkrétním činnostem (těžba nerostů nebo terénní úpravy ve stanovených záplavových územích). S výjimkou staveb nebo zařízení v korytech vodních toků nebo na pozemcích s nimi sousedících – v rozsahu § 49 odst. 2 vodního zákona – se již nezkoumá, zda k ovlivnění vodních poměrů skutečně může dojít či nikoliv.

Proces získání souhlasu vodoprávního úřadu podle § 17 vodního zákona je, na rozdíl od závazného stanoviska vodoprávního úřadu jako dotčeného orgánu, speciálně upraven – § 8 vyhlášky č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávních úřadů včetně výčtu nezbytných podkladů podle povahy – žádost o tento souhlas je standardizována – vzor formuláře je stanoven v příloze č. 12 k této vyhlášce. V § 9 této vyhlášky jsou stanoveny minimální náležitosti udělovaného souhlasu. Jde tedy o správní řízení zahajované na návrh žadatele podle části II správního řádu.

Vodní zákon výslovně uvádí možnost vodoprávního úřadu v uděleném souhlasu stanovit podmínky i dobu, po kterou se souhlas uděluje – § 17 odst. 2 vodního zákona – s tím, že tento souhlas je závazný, v případech taxativně vypočítaných v odstavci 1, pro příslušné správní orgány rozhodující o povolení těchto staveb, zařízení nebo činností – podle zákona č. 61/1988 Sb., č. 44/1988 Sb., č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů a stavebního zákona.

Souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 vodního zákona nemá, v současné právní úpravě, už určenou právní formu tak, jak tomu bylo původně. Z toho vyplývá, že vodoprávní úřad může zvolit formu tohoto souhlasu podle svého uvážení.

Zpravidla udělí vodoprávní úřad souhlas podle § 17 vodního zákona formou správního rozhodnutí v případech, kdy pro stavby nebo činnosti není třeba dalšího povolení jiného

správního orgánu, v němž by mohly být případné podmínky, uvedené v jeho souhlasu, promítnut, například § 17, odst. 1 písm. g) vodního zákona. V ostatních případech zpravidla nemusí mít souhlas podle § 17 vodního zákona formu správního rozhodnutí. Obvykle se uvádí, že v tom případě má formu závazného stanoviska. To je však do určité míry matoucí.

Objektivně je nutno, i z § 104 odst. 9 vodního zákona, dovodit, že souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 vodního zákona je svým dopadem jakýmsi specializovaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu.

Věcně tomu tak může být, ale procesně se jedná o zcela jiný postup – jde o návrhové řízení. Vodoprávní úřad je nemůže zahájit z moci úřední. Jsou stanoveny nezbytné podklady pro žádost o souhlas podle § 17 vodního zákona včetně povinného formuláře i jeho nezbytné náležitosti. Rovněž nemůže vodoprávní úřad dospět k závěru, že v konkrétní věci nebudou dotčeny zájmy podle vodního zákona.

V případech, kdy je souhlasu vodoprávního úřadu podle § 17 vodního zákona třeba (§ 17 odst. 1 vodního zákona), je povinností vodoprávního úřadu, jako dotčeného orgánu, sdělit v probíhajícím správním řízení nebo žadateli o závazné stanovisko, že jde o výslovně uvedený případ, který vyžaduje tento souhlas, a proto nebude vydávat závazné stanovisko.

Z toho pak vyplyne povinnost účastníka správního řízení zahájit úkony k získání souhlasu vodoprávního úřadu podle § 17 vodního zákona.

Je otázkou, zda je nezbytná taková speciální úprava některých konkrétních případů staveb, zařízení nebo činností s důležitým vlivem na vodní poměry.

Fakticky se jedná o určité reziduum předchozích právních úprav v této oblasti, kdy postavení dotčených orgánů bylo zásadně slabší. Odráží se zde široký rozsah možností „vlivu na vodní poměry“ u nejrůznějších druhů staveb, zařízení a činností.

Velkou roli zde má i nezbytnost náročných a hlavně nákladným podkladů, které jsou pro udělení souhlasu vodoprávního úřadu v řadě případů nezbytné – zejména odborné posouzení vlivu zamýšlené stavby, zařízení nebo činnosti na odtokové poměry v případě, že mohou být dotčeny.

Důležité je rovněž povinné předložení stanoviska příslušného správce povodí a vyjádření příslušného správce vodního toku nebo vyjádření osoby s odbornou způsobilostí podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Je nepochybné, že pro vodoprávní úřady by nutnost takové podklady pořídit znamenala významnou zátěž.

V souvislosti s připravovanou zásadní novelou stavebního zákona v zájmu podstatného zjednodušení stavebního řízení je tedy třeba brát zřetel na neoddiskutovatelná specifika vodního hospodářství.

Důsledky určitých staveb, zařízení nebo činností zejména v určitých místech, musí být buď zjištěny v rámci územního plánování, nebo musí být posuzovány v jednotlivých případech vodoprávními úřady, zejména v souvislosti se stavební činností v záplavových územích. K tomu by mělo být vždy podkladem stanovisko správce povodí, který má logicky mnohem širší úhel pohledu na využití určitého území z hlediska zachování vodních poměrů než vodoprávní úřad na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností.



# Pomoc v hmotné nouzi – přenesená nebo samostatná působnost

## K § 33b zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 252/2014 Sb.

Zdeňka Vobrátilová

Dne 1. ledna 2015 nabyl účinnosti zákon č. 252/2014 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Třebaže jsme si zvykli hledat působnost obecných stavebních úřadů především ve stavebním zákoně, nelze spatřovat problém pouze v tom, že se na horu působností, kterou stavební úřady vykonávají na úseku územního rozhodování a stavebního řádu podle stavebního zákona, přihodí další povinnosti upravené jiným zákonem. Zákon č. 111/2006 Sb. nouzi upravuje poskytování pomoci k zajištění základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi, prostřednictvím dávek pomoci v hmotné nouzi. Mezi tyto dávky podle § 4 odst. 1 písm. b) patří i doplatek na bydlení. Pro účely zákona se v souvislosti s tím v § 33a definuje řada pojmů, některé jinak než prováděcí právní předpisy ke stavebnímu zákonu (vyhláška č. 501/2006 Sb. a vyhláška č. 268/2009 Sb.), například:

„§ 33a

*Byt, jiný než obytný prostor a ubytovací zařízení*

(1) *Bytem se pro účely tohoto zákona rozumí soubor místností nebo samostatná obytná místnost, které svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na trvalé bydlení a jsou k tomuto účelu užívání určeny podle stavebního zákona nebo jsou zkolaudovány jako byt.*

(2) *Jiným než obytným prostorem se pro účely tohoto zákona rozumí prostor, který je na základě smlouvy, rozhodnutí nebo jiného právního titulu určen pro bydlení, a který zároveň splňuje standardy kvality bydlení podle § 33b odst. 1. Pro prokázání právního titulu k užívání jiného než obytného prostoru uvedeného ve větě první se použije § 33 odst. 1 obdobně.*

(3) *Ubytovacím zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí ubytovací zařízení splňující podmínky uvedené v § 21a zákona o ochraně veřejného zdraví, jestliže je ubytování v těchto zařízeních poskytováno na dobu delší než dva měsíce v období šesti měsíců po sobě jdoucích. Pokud je ubytování poskytováno v ubytovacích zařízeních podle věty první, odst. 2 a § 33b se v tomto případě nepoužijí.*

(4) *Za byt se pro účely tohoto zákona považuje též soubor místností, které tvoří stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci, nebo samostatná místnost, která tvoří stavbu pro individuální či rodinnou rekreaci, pokud jsou tyto stavby užívány vlastníkem k trvalému bydlení a pokud splňují standardy kvality bydlení podle § 33b odst. 1.“*

Zákon jako právní předpis veřejného práva připustil, aby k bydlení, na které může být poskytnut ze státního rozpočtu doplatek na bydlení, byl užíván i jiný než obytný prostor,

popřípadě stavba pro individuální či rodinnou rekreaci. Standardy kvality takového bydlení upravil v § 33b následovně:

„§ 33b

*Standardy kvality bydlení jiného než obytného prostoru, stavby pro individuální či rodinnou rekreaci a jejich kontrola*

(1) *Jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci musí mít pro účely poskytnutí doplatku na bydlení podle tohoto zákona povahu samostatně vymezeného uzařaditelného prostoru s minimálně jednou pobytovou místností, který svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňuje dále uvedené požadavky k tomu, aby se v něm zdržovaly a bydlely osoby, a neomezený přístup k pitné vodě. Pro vymezení jiného než obytného prostoru se použijí § 3 písm. i), § 8, §10 odst. 5 a 6, § 11, § 38, § 44 odst. 1 písm. a) a § 44 odst. 1 věta druhá vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, přiměřeně. Pro vymezení stavby pro individuální či rodinnou rekreaci se použijí § 3 písm. i), § 8, § 11, § 38 a § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, přiměřeně s tím, že tato stavba musí mít záchod.*

(2) *Kontrolu, zda jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci splňuje požadavky uvedené v odst. 1, provádí pro účely tohoto zákona na žádost orgánu pomoci v hmotné nouzi obecný stavební úřad.*

(3) *Při provádění kontroly podle odst. 2 se postupuje podle ustanovení zákona o kontrole.“*

Obecným stavebním úřadem podle § 13 odst. 1 písm. b) až e) stavebního zákona je Ministerstvo pro místní rozvoj, krajský úřad, obecný úřad obce s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad a obecní a městský úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. 12. 2012. Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním orgánem státní správy, státním orgánem. *Ostatní obecné stavební úřady jsou orgány územních samosprávných celků, a to krajů a obcí, které působnost podle stavebního zákona vykonávají jako působnost přenesenou, jak výslovně stanoví § 13 odst. 5 stavebního zákona.*

O tom, že stavební úřad kontroluje splnění technických požadavků na stavby stanovených prováděcím právním předpisem ke stavebnímu zákonu, *přičemž postupuje podle stavebního zákona* a je oprávněn ve veřejném zájmu vykonávat zvláštní pravomoci (kontrolní prohlídka, výzva k odstranění nedostatků při ní zjištěných), které mu k tomu stavební zákon svěřuje, by asi nemohlo být pochyb. Veřejným zájmem se například rozumí, aby stavba byla užívána jen k povolenému účelu [§ 132 odst. 3 písm. b) stavebního zákona]. Zjišťování účelu užívání stavby v případě, že se nezachovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit účel, pro který byla stavba povolena, upravuje § 125 stavebního zákona.

Z dikce § 33b odst. 2 a 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi vyplývá, že si zákonodárce ani nepřál, aby obecné stavební úřady postupovaly podle stavebního zákona, proto jim stanovil jak věcnou, tak procesní působnost jinak, odlišně od stavebního zákona. Problém je v tom, zda obecné stavební úřady uvedené v § 13 odst. 1 písm. b) až e) vykonávají tuto působnost jako přenesenou, když to zákon výslovně nestanoví.

Není lhotejně, zda v konkrétním případě vykonává orgán obce působnost samostatnou, tedy spravuje vlastní záležitosti obce jako územního společenství občanů nebo jako působnost přenesenou, tedy vykonává povinnost, kterou mu uložil zákon. Například působnost samostatnou, samosprávu, vykonává obec v zásadě jen na území obce, zatímco přenesenou působnost

ve správním obvodu, který může zahrnovat území více obcí, což se také v případě výkonu přenesené působnosti obecnými stavebními úřady podle stavebního zákona děje.

V § 7 zákona o pomoci v hmotné nouzi plní některé úkoly v oblasti pomoci v hmotné nouzi rovněž pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a újezdní úřady. Výkon působnosti stanovené pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností je výkonem přenesené působnosti. To se nepochybně nemůže vztahovat na působnost stanovenou obecním stavebním úřadům podle § 33b zákona, které nejsou orgány pomoci v hmotné nouzi ani činnost těchto orgánů nevykonávají (obecnými stavebními úřady jsou kromě krajských úřadů také obecní a městské úřady obcí se základní působností a bylo by kuriózní, aby některé stavební úřady vykonávaly působnost podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi jako přenesenou, jiné jako samostatnou).

Obecné stavební úřady mají při plnění úkolu podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi postupovat podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), přitom kontrolní činnost ve smyslu tohoto zákona nevykonávají. O tom svědčí dále citovaná ustanovení zákona o kontrole.

#### „§ 1

##### *Působnost zákona*

*(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“).*

*(2) Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činnosti těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva.*

#### § 2

##### *Kontrola*

*Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.“*

Pravidlo pro rozlišení o jaký druh působnosti v konkrétních případech jde, stanoví § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Stejně pravidlo najdeme v § 33 zákona o hlavním městě Praha i v § 4 zákona o krajích. Jasnou odpověď na otázku, zda obecné stavební úřady vykonávají podle § 33b zákona o pomoci v hmotné nouzi působnost přenesenou nebo samostatnou, přijatá právní úprava nedává.

# Územní plánování v právním „kvasu“

## K rolím a možnostem pořizovatele, zpracovatele a určeného zastupitele při pořizování územních plánů a zohledňování nároků správních soudů

Veronika Doležalová

Z pohledu pozorovatele vývoje veřejné správy se v poslední době stává jedním z nejzajímavějších oborů správního práva oblast územního plánování. Díky činnosti správních soudů nabírá dosavadní – relativně stabilizovaná – právní realita územního plánování nečekané posuny a obraty, co do významu i obsahu. K reálnému soudnímu přezkumu územních plánů začalo docházet až přibližně od roku 2009. Od tohoto okamžiku se datuje rostoucí význam právní stránky a podoby územních plánů – do té doby bylo územní plánování doménou takřka výhradně architektů (i přes nesporně existující základní právní parametry územního plánování).

Současně se díky rozhodovací činnosti soudů a související mediální aktivitě dostává oblast územního plánování do většího zájmu právní i laické veřejnosti (například při zpracování územního plánu v Brně v roce 1994 byly uplatněny řádově desítky námitek, při zpracování změny územního plánu tamtéž o cca 20 let později v roce 2013 řádově tisíce námitek). Právní rámec územního plánování se – zejména díky zmiňované soudní judikatuře – za posledních několik let výrazně změnil a do značné míry se stále „tvorí“ a dotváří. I díky tomuto košatému vývoji se v řadě otázek v oboru územního plánování přesně neví, jak správně postupovat. Územní plánování má přitom nepochybně obrovské dopady na rozvoj a podobu obcí.

V případech územního plánování se z právního hlediska jedná o (legislativně atypické) propojení státní správy, přísně vázané zákonem reprezentované pořizovatelem, a samosprávy, která má v mezích zákona značně volné a svobodné postavení charakteru jednání samostatné právnické osoby, resp. veřejnoprávní korporace (viz § 2 a 7 odst. 1 a 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Kromě státní správy a samosprávy je v územním plánování dalším činitelem odbornost, resp. odborník – zpracovatel, který onu odbornost reprezentuje (čtvrtým – nepsaným – faktorem, který reálnou podobu územního plánování dnes značně ovlivňuje, je aktuální, ale stále se vyvíjející rozhodovací činnost správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu; tento fenomén však již byl naznačen výše).

Schéma fungování subjektů při pořizování územního plánu či jeho změny je následující:

**Zpracovatel – odpovídá za odbornost (vlastní věcné jádro návrhu)**

**Pořizovatel – odpovídá za státní správu (zákonost + proces + zajištění spolupráce s dotčenými orgány)**

**Samospráva – odpovídá za vlastní konečná klíčová rozhodnutí v uvedeném postupu (má konečné slovo – samospráva činí vlastní konečné rozhodnutí o věcném řešení + rozhoduje v klíčových fázích postupu)**

Jistým problémem je, že úkoly mezi těmito subjekty nejsou v právní úpravě přesně rozhraničeny – a to ani po stránce věcné (věcné řešení), ani po stránce detailů postupu, resp. formy a míry spolupráce a vzájemné komunikace a váhy hlasů (s výjimkou jasných zákonných fází a kroků, o kterých není sporu, například zadání zpracovává pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem, samospráva v závěru souhlasí/nesouhlasí s návrhem územního plánu a vydává územní plán).

Nejpodrobněji a nejpresněji z citovaných tří subjektů je v zákoně upravena role pořizovatele: jeho role při rozhodování o zahájení pořizování, při zadání i při následném projednání návrhu je prakticky ve všech fázích explicitně upravena.

Druhé dva subjekty však nemají své postavení v zákoně natolik zřetelně vymezeno. Postavení zpracovatele změny není v zákoně výslovně příliš řešeno, v reálu se však jedná prakticky o nejzásadnější subjekt ve vztahu k návrhu územního plánu či jeho změny. Ustanovení § 50 odst. 1 stavebního zákona lapidárně konstatuje: „*Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu...*“ V této větě je skryta etapa jádra územního plánování – vlastní tvorba návrhu územního plánu (tj. vlastní činnost zpracovatele návrhu územního plánu). Z citovaného ustanovení je zřejmé, že celý proces vzniku a zpracování návrhu nemá stanovená žádná vnitřní procesní pravidla (například forma dohledu pořizovatele, či míra ingerence určeného zastupitele).

Tolik prozatím k postavení zpracovatele územního plánu. V případě určeného zastupitele je ve stavebním zákoně výslovně stanoveno, že:

- pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh **zadání** územního plánu a po projednání jej pořizovatel s určeným zastupitelem upraví,
- ve fázi **po společném jednání** pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů
- pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem **vyhodnotí výsledky veřejného jednání**, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.

*Poznámka: Citovány jsou pouze povinné fáze pořizování ÚP, nikoli fáze fakultativní, jako je například zpracování případných pokynů ke zpracování nového návrhu apod.*

Forma spolupráce, ani váha hlasu určeného zastupitele není blíže stanovena. Ze strany Ministerstva pro místní rozvoj byla publikována metodická pomůcka **Určený zastupitel a jeho úloha při pořizování územního plánu, 2011** (v současné době je na webových stránkách Ústavu pro územní rozvoj zařazena mezi neaktuální stanoviska a metodiky), ta se však po stránce reálného postavení určeného zastupitele omezovala na následující vymezení činností:

Úspěšnému pořízení územního plánu bez zbytečných komplikací a zdržování jeho projednání v zastupitelstvu obce významně napomáhá aktivní činnost určeného zastupitele. Jedná se zejména o:

- **soustavné sledování** průběhu pořizování územního plánu, činnosti pořizovatele i projektanta a sledování toho, zda jsou jednotlivé kroky dostatečně zdokumentovány,
- včasný **přenos informací** mezi zastupitelstvem obce, pořizovatelem a projektantem územního plánu.

Je zřejmé, že právní úprava výslovně příliš neřeší rozdělení a rozhraničení práv a povinností mezi výše jmenovanými třemi subjekty, participujícími při přípravě a tvorbě územního

plánu, nebo je neřeší příliš dokonale. Potíže s právní úpravou lze demonstrovat na dvou ilustrativních příkladech ze stavebního zákona.

1. Podle ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona **pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem** ve fázi po veřejném projednání a po podání námitek a připomínek vyhodnotí výsledky projednání, **zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitech a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.**

Před rozбором citovaného ustanovení je nejprve třeba znovu zopakovat, že z výše uvedených tří subjektů **zpracovatel** je tím, kdo po podrobném prověření navrhl na základě své odbornosti konkrétní věcná řešení v území. Je to tedy zpracovatel návrhu, kdo reálně zná a uplatňuje důvody pro zvolená řešení, a tyto důvody do odůvodnění opatření obecné povahy vnáší. Je třeba na tomto místě poznamenat, že tak činí v míře podrobnosti odpovídající dosavadním profesním požadavkům, přičemž profesní příprava zpracovatelů přestává dostačovat nově vznikajícím a rostoucím požadavkům soudů – na takovou míru konkrétnosti odůvodňování řešení a podrobnosti nejsou zpracovatelé příliš připraveni. Nedostatky odůvodnění jsou příčinou zrušení snad cca 25 % územních plánů, či jejich částí soudy. Správní soudy požadují naprosto konkrétní a srozumitelné odůvodnění prakticky každého zvoleného věcného řešení v míře a podobě, která je pochopitelná i pro laika. Apel správních soudů na konkrétní odůvodnění je ve veřejné správě již dostatečně znám, pro komplexnost a pro příklad však citujme například z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ao 6/2011-91 z 12. 1. 2012: „...změna využití pozemku parc. č. 272/1, jakož i jeho zařazení do veřejně prospěšného opatření s předkupním právem obce omezuje navrhovatelku jako vlastníka pozemku nad spravedlivou mírou a překračuje výše uvedené zákonné mantinely územního plánování, a nemůže proto uspět při přezkumu v pátém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tedy co do své proporcionality. Odůvodnění napadeného územního plánu je ohledně tohoto pozemku příliš obecné, nekonkrétní a nekorespondující s tím, jak závažný zásah do vlastnického práva navrhovatelky regulace územního plánu představuje. Odpůrce ohledně pozemku parc. č. 272/1 nedostál své povinnosti, aby vynětí pozemku ze zastavitelných ploch, jakož i jeho zahrnutí do veřejně prospěšného opatření se zřízením předkupního práva obce odůvodnil dostatečně závažnými důvody. O takové se nemůže jednat v případě velmi obecně formulovaného zájmu na „obnově původního historického uspořádání Bohulib a harmonického začlenění současné zástavby do krajiny.“ Nejvyššímu správnímu soudu není srozumitelné, v čem spočívá význam rozdělení Bohulib na dvě části s tím, že aby spolu východní a západní část „alespoň pohledově komunikovaly“, je třeba přeměnit plochu zarostlou náletovým lesem (zahrnující pozemek navrhovatelky parc. č. 272/1) na louku. Takové odůvodnění je – s ohledem na fatálnost zásahu do vlastnického práva navrhovatelky k tomuto pozemku – třeba hodnotit jako nedostatečné a nepřesvědčivé.“; nebo z další relativně čerstvé judikatury – rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Aos 1/2012-68 z 27. 8. 2013: „Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na text uvedený na str. 13 písm. g) změny územního plánu. V něm je však pouze uvedeno, že „v současné době se na území města nenacházejí další plochy pro podnikatelské aktivity uvedeného rozsahu. Z tohoto důvodu je vymezení nových ploch pro podnikatelské aktivity potřebné“. Stěžovatel dále tvrdí, že krajský soud „vůbec nepřihlížel k podrobnému odůvodnění nemožnosti využití již vymezených ploch a potřeby vymezení plochy nové, obsaženému v rámci textové části (s. 5 a 6) odůvodnění územního plánu... Z celého textu však lze pouze zjistit, že změna územního plánu „vytváří předpoklady pro rozvoj služeb zvýšením nabídky pracovních příležitostí na místě“ a další obecná tvrzení. Konkrétní zdůvodnění potřeby vymezení nových

*zastavitelných ploch uvedl stěžovatel teprve v kasační stížnosti, což však nemůže zhojit to, že změna územního plánu tuto část neobsahuje. ... Stěžovatel v napadené změně územního plánu pouze vysvětluje dopady změny na území, ale nezabývá se tím, z jakých důvodů k těmto změnám vůbec dojde. Pokud budou muset obyvatelé obce, na jejichž pozemky bude mít změna územního plánu vliv, snášet dopady opatření obecné povahy do svých práv, měli by vědět, jaké potřeby obec k těmto změnám vedly. Zdůvodnění „v současné době se na území města nenacházejí další plochy pro podnikatelské aktivity uvedeného rozsahu“ je u změny územního plánu, která se týká pouze jednoho konkrétního území, zcela nepřesvědčivé. V souvislosti s touto námitkou lze uzavřít, že obecná tvrzení a proklamace nemohou nahradit byť i stručné, ale zákonné požadavky splňující zdůvodnění.“*

Vraťme se však k citovanému ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona: „Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem ve fázi po veřejném projednání a po podání námitek a připomínek vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu.“ Navzdory tomu, že věcná řešení v území navrhl zpracovatel na základě svých odborných důvodů, ve fázi vypořádání námitek a připomínek proti návrhu jeho věcného řešení podle stavebního zákona zpracovatel nefiguruje. V praxi je pravděpodobné, že bude k vypořádání námitek a připomínek přizván (zvláště to bude patrně nezbytné u velkých změn, či nového územního plánu). Bude tak však činit spíše na bázi smluvního vztahu, než zákonné odpovědnosti. Případné zamítnutí námítky má přitom charakter jakési obhajoby věcného řešení zvoleného zpracovatelem; tuto obhajobu však má podle zákona činit jiný subjekt, než ten, který věcné řešení zvolil. Za konkrétní odůvodnění vypořádání námítky (tj. obhajobu věcného řešení) pak zpracovatel neodpovídá. Tato úprava se jeví jako nepřilíš vhodná.

Je ovšem samozřejmé, že obsah díla odevzdaného zpracovatelem již musí obsahovat odůvodnění věcného řešení. Bez této náležitosti by pořizovatel dílo ani neměl přijmout (což nelze, než pořizovatelům doporučit). Avšak zejména v případě nového územního plánu, nebo rozsáhlé změny ÚP stejně nemůže být základní odůvodnění vyčerpávající a všeobsažné (to ostatně připouštějí i soudy – například viz citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Aos 1/2012-68 z 27. 8. 2013: „Nejvyšší správní soud si je vědom, že u rozsáhlých změn opatření obecné povahy nelze po zpracovateli požadovat, aby byla argumentace u každého bodu této změny vyčerpávající.“ Potřeba podrobnějšího a konkrétnějšího zdůvodnění však vyplyne zvláště výrazně právě ve fázi vypořádání námitek a připomínek, ve které ovšem zpracovatel podle dikce zákona nefiguruje.

V odborném textu se sluší nejen pojednat o existujících problémech, ale alespoň nastínit možná řešení. V daném případě nelze než doporučit, aby výše uvedená problematika byla předvídána již ve fázi zadávání podmínek veřejné zakázky a výslovně zakomponována zejména ve fázi uzavírání smlouvy se zpracovatelem. Rovněž by bylo žádoucí, ve výběrovém řízení a následně ve smlouvě zakotvit vůči zpracovateli požadavek na disponování, nebo spolupráci s osobou s právním vzděláním. Je jasné, že právní kontrolu vůči zpracovateli vykonává pořizovatel, avšak začíná být stále zřejmější, že požadavky na samotné dílo a jeho zpracování vyžadují právní náhled již při vlastní tvorbě a zpracování.

2. Druhým příkladem nedokonalosti zákona se jeví právně neurčité postavení určeného zastupitele. Roli určeného zastupitele výrazně posílila a rozvedla poslední velká novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. Jak již bylo uvedeno výše, institut

určeného zastupitele se tak v právní úpravě územního plánování realizuje například následovně: „Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu, na základě územně analytických podkladů a s využitím doplňujících průzkumů a rozborů, pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva (dále jen „určený zastupitel“) zpracuje návrh zadání územního plánu.“, nebo „Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů“ (blíže viz ustanovení § 47, 51, 53 stavebního zákona).

Zajímavým – a důležitým – prvkem je, že určený zastupitel podle stavebního zákona vůbec nefiguruje ve fázi tolik podstatné – ve fázi vzniku návrhu (viz výše citovaná díkce § 50 odst. 1: „Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu...“ **První krok, kde určený zastupitel podle zákona figuruje, je až vypořádání po společném jednání.**

Tato skutečnost nabývá na významu zejména opět ve spojení s aktuální judikaturou. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje byly v červnu 2012 zrušeny Nejvyšším správním soudem mj. **právě z důvodu, že samospráva vstoupila do rozhodování ve fázi, kde k tomu nebyla zákonem povolána** (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526). Soud zde shledal usnesení zastupitelstva jako nezákonnou ingerenci samosprávy – a to i přesto, že samospráva zde řešení (volby variant) pouze doporučila (tento právní závěr si vynutil v roce 2012 legislativní reakci v novele stavebního zákona).

Je přitom jen stěží představitelné, aby zpracovatel a pořizovatel připravoval po celou dobu návrh územního plánu sám – bez spolupráce, vzájemné informovanosti a konzultací o věcných otázkách – se samosprávnými orgány obce, když následně o výsledném řešení (jeho přijatelnosti a nepřijatelnosti) rozhoduje právě samosprávný orgán. Domníváme se, že by bylo proti principu dobré a efektivní veřejné správy, ale i proti smyslu a účelu zákona. Absurdním důsledkem chybějící spolupráce mezi pořizovatelem a samosprávnými orgány by bylo předložení návrhu územního plánu schvalujícímu (a v konečném důsledku rozhodujícímu) orgánu – tj. samosprávnému orgánu, zastupitelstvu obce – až ve výsledné podobě, které by jej obratem zamítlo, neboť by se s věcným řešením naprosto neztotožnilo. Jednalo by se nepochybně o absurdní plýtvání veřejnými prostředky a o postup se stěží předvídatelnými časovými prodlevami a důsledky.

Smyslem a účelem institutu **určeného zastupitele** je nepochybně zajištění koordinace a spolupráce mezi výkonem státní správy a samosprávy. V důvodové zprávě k novele stavebního zákona je k institutu „určeného zastupitele“ uvedeno následující: „Účast určeného zastupitele na vyhodnocení výsledků projednání zajišťuje vliv voleného orgánu na činnost pořizovatele v průběhu přípravy nejdůležitějších dílčích rozhodnutí, která ovlivňují podobu návrhu předkládaného zastupitelstvu.“ Lze se dále domnívat, že je v souladu se smyslem a účelem tohoto institutu, jestliže určený zastupitel logicky nečiní taková dílčí rozhodnutí, které předpokládá důvodová zpráva, sám za sebe, ale předjednává a projednává tyto sporné otázky (interně) s volenými orgány samosprávy a předává je následně pořizovateli, a zajišťuje tak reálnou koordinaci státní správy (pořizovatel) a samosprávy („schvalovatel“, resp. orgán vydávající ÚPD a v konečném důsledku rozhodující orgán).

Jeví se nezbytné zohlednit skutečnost, že v případě územního plánování se jedná o zákonem předvídané, ba přímo zákonem založené propojení státní správy a samosprávy. Samospráva přitom má v kompetenci konečné přijetí či nepřijetí vlastního věcného řešení (samotná



podstata územního plánu), pořizovatel zajišťuje příslušný proces, a po věcné stránce zejména soulad s právními předpisy a požadavky dotčených orgánů.

Na druhou stranu je třeba předvídat naopak skutečně nemístné ingerování (vměšování) samosprávy do odborné práce zpracovatele. Závažným požadavkem na akty projednávání sporných otázek v samosprávních orgánech (interně) by za těchto okolností měla být transparentnost. Ze všech aktů v průběhu pořizování by mělo být jednoznačně zřejmé, že a kdy se jedná o kroky určeného zastupitele – tedy kroky v samostatné působnosti, a to za účelem zjištění vůle samosprávy na otázky, které jsou předmětem rozhodování samosprávy (tj. možná věcná řešení, po zajištění odbornosti zpracovatele a základní zákonnosti projednávaných možností ze strany pořizovatele). V soudní judikatuře je kladen rostoucí důraz na smysl a účel právní úpravy: lze se domnívat, že to byl ostatně i vlastní účel zavedení institutu určeného zastupitele. Rovněž by se jevil absurdní, kdyby určený vystupoval sám za sebe, bez spolupráce a konzultace s kolektivním orgánem rady nebo zastupitelstva obce. Za uvedených okolností by se nejjevila transparentní a logická spolupráce státní správy a samosprávy – ovšem v zákonných souvislostech popsanych výše – jako protiprávnost.

Po věcné stránce by v postupu činitelů samosprávy mělo být vnímáno a reflektováno závažné věcné jádro citovaného rozsudku zrušujícího ZÚR JMK – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526. Nejvyšší správní soud zde totiž došel k následujícímu závěru: „*Stavební zákon z roku 2006 v § 37 odst. 4 taxativně vymezuje dokumenty, jež mohou být podkladem pro úpravu návrhu zásad do invariantní podoby, která je projednávána s veřejností na veřejném projednání. Podkladovým materiálem odůvodňujícím úpravu návrhu ve smyslu citovaného ustanovení tak může být vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska dotčených orgánů, výsledek řešení rozporů nebo vyjádření orgánů sousedních států či závěry konzultací s těmito orgány. Je zřejmé, že usnesení zastupitelstva doporučující zvolit v návrhu ZÚR určité varianty relevantním podkladem podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 být nemůže. ...Na jeho podkladě tedy krajský úřad nebyl oprávněn rozhodnout o výběru konkrétní varianty úseku dopravní komunikace a přizpůsobit mu návrh ZÚR. ...Z rozdělení kompetencí zastupitelstva kraje a krajského úřadu na úseku územního plánování totiž zřetelně vyplývá, že zastupitelstvo kraje nemůže svými politickými prohlášeními či doporučeními ovlivnit tvorbu územně plánovací dokumentace, jsou-li pořizovatelem, zpracovatelem či dotčenými orgány preferovány jiné varianty, lépe vyhovující ochraně veřejného zájmu či konkrétním zájmům chráněným dotčenými orgány.*“

Poznámka: Citovaný rozsudek v procesních otázkách vycházel z právního stavu před novelou stavebního zákona z roku 2012. Předmětný rozsudek má však význam spíše z hlediska myšlení soudu a předvídání jeho postupu při řešení principiálně obdobných otázek.

Jeví se, že citace z uvedeného rozsudku je i vhodným závěrem pro tento článek. Úvahu jsme začali konstatováním, že činnost soudů výrazně ovlivňuje realitu a vývoj oboru územního plánování. Lze zřetelně vnímat, jak vývoj soudní judikatury v některých okamžicích vyvolává bouřlivé reakce v odborných kruzích (které se mnohdy zdají oprávněné), v některých směrech vrací územní plánování k jeho základu, ale v řadě dalších vyvolává pokračování „kvasu“ oboru územního plánování, někdy směrem k řešení vzniklých otázek, někdy směrem k vyvolání otázek dalších.

## Pražské stavební předpisy

Vladimíra Helebrantová

Obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby pro hlavní město Praha jsou připravovány již několik let. V dubnu 2012 byl přípravou tohoto předpisu pověřen Útvar rozvoje hl. města Prahy (nyní Institut plánování a rozvoje hl. města Prahy).

Usnesením č. 1607 ze dne 15. 7. 2014 Rada hlavního města Prahy schválila nařízení, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy). Nařízení bylo vydáno ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy v částce 10, ročník 2014, pod číslem 11, dne 31. 7. 2014. Dle ustanovení § 87 tohoto nařízení nabývá účinnosti dnem třetího měsíce následujícího po jeho vyhlášení, tedy dnem 1. 10. 2014.

Dne 11. 9. 2014 přijalo Zastupitelstvo hl. m. Prahy usnesení č. 41/11, kterým vyzvalo Radu hlavního města Prahy, aby neprodleně zahájila práce na novelizaci nařízení a aby odložila účinnost nařízení ke dni 1. 1. 2016. Rada hlavního města Prahy usnesením č. 2534 ze dne 23. 9. 2014 tuto výzvu Zastupitelstva hl. m. Prahy bez dalšího pouze vzala na vědomí.

Dne 15. října 2014, tj. 15. den po nabytí účinnosti nařízení, byla do datové schránky hl. m. Prahy doručena výzva Ministerstva pro místní rozvoj ke zjednání nápravy ve věci nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy. Ministerstvo pro místní rozvoj vyzvalo hlavní město Praha, aby do 60 dnů od data doručení výzvy zjednanou nápravu ve čtyřech bodech uvedených v příloze výzvy, u kterých shledalo Ministerstvo rozpor se zákonem nebo jinými právními předpisy a stanovilo 7denní lhůtu pro informování Ministerstva o způsobu zjednání nápravy.

V závěru výzvy Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo, že opakovaně upozorňovalo zpracovatele na rozpory návrhu nařízení se zákonem, včetně notifikační povinnosti, a uplatňovalo v tomto smyslu zásadní připomínky, z nichž některé nebyly respektovány.

V průběhu 60denní lhůty ke zjednání nápravy došlo k jednání zástupců Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu a Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví se zástupci hlavního města Prahy.

Rada hlavního města Prahy se výzvou Ministerstva pro místní rozvoj zabývala na jednání dne 16. 12. 2014 a dne 19. 12. 2014. Usnesením č. 3279 ze dne 16. 12. 2014 vzala tuto výzvu na vědomí a uložila 1. náměstkovi primátorky Stropnickému předložit Radě hlavního města Prahy věcné zadání novely Pražských stavebních předpisů. Usnesením č. 3283 ze dne 19. 12. 2014 **k dalšímu postupu ve věci nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy)** vzala na vědomí, že Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

**avizuje vydání rozhodnutí o pozastavení účinnosti PSP** a uložila náměstkovi primátorky Stropnickému využít veškeré dostupné právní prostředky a provést veškeré nezbytné kroky ke zjednání nápravy ve lhůtě a rozsahu stanoveném Ministerstvem pro místní rozvoj a platnými právními předpisy.

Náprava nařízení však ve stanovené lhůtě zjednána nebyla.

Rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 16. 1. 2015, doručeným do datové schránky hlavního města Prahy dne 16. 1. 2015, byla pozastavena účinnost Pražských stavebních předpisů a hlavnímu městu Praha stanovena lhůta 15 měsíců ke zjednání nápravy.

V rozhodnutí je jako nejzávažnější důvod pro pozastavení účinnosti uvedena skutečnost, že nebyla splněna povinnost stanovená v ustanovení § 7 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dále je nařízení vytýkáno, že nejsou dostatečně zajištěny požadavky na stavby zejména v oblasti hygieny, ochrany zdraví a životního prostředí, bezpečnosti při udržování a užívání stavby. Dle Ministerstva pro místní rozvoj nařízení snižuje požadavky na denní osvětlení některých obytných místností zhruba na polovinu a nestanoví žádné požadavky na proslunění bytů. Tímto krokem tak nařízení závažným způsobem mění a snižuje hygienické požadavky nastavené platnou legislativou, čímž ohrožuje zdraví a životní podmínky obyvatel Prahy. Ministerstvo pro místní rozvoj v rozhodnutí dále uvádí, že nařízení v ustanovení § 66 stanoví možnost libovolného rozsahu a trvání kondenzace vodní páry na vnitřním povrchu průhledných a průsvitných výplní otvorů a průsvitných částí lehkých obvodových pláštů a umožňuje tak snížit dosavadní kvalitu průsvitných konstrukcí obálky budov, což je v rozporu s formulací mezinárodně platného požadavku v ČSN EN ISO 13788. V nařízení dle Ministerstva pro místní rozvoj zcela chybí požadavek pro možnost přípustné kondenzace uvnitř konstrukce a požadavek pro kondenzaci, resp. vlhkost, na vnitřním povrchu a odkaz na normové podrobnosti požadavků tepelné ochrany budov. Dle Ministerstva pro místní rozvoj výše uvedená ustanovení výrazně snižují standardy pro stavby s ohledem na ochranu lidského zdraví oproti standardům plynoucím pro stavby na ostatním území České republiky.

Dle rozhodnutí Ministerstva náprava vyžaduje přijetí nového nařízení, kterým se stanoví obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze k provedení § 169 stavebního zákona, přičemž návrh tohoto nařízení musí být notifikován v souladu s ustanovením § 7 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který transponuje požadavky směrnice 98/34/ES.

Oznámení o doručení rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj o pozastavení účinnosti nařízení vyšlo ve sbírce právních předpisů hlavního města Prahy v částce 1 ročník 2015.

Usnesením č. 259 ze dne 17. 2. 2015 Rada hl. m. Prahy vzala na vědomí rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj čj. 830/2015 ze dne 16. 1. 2015 o pozastavení účinnosti Pražských stavebních předpisů. Zároveň také chválila rámcový harmonogram procesu tzv. technické novely Pražských stavebních předpisů a rámcový harmonogram procesu tzv. věcné novely Pražských stavebních předpisů včetně věcného zadání novelizace Pražských stavebních předpisů. Schválila také návrh složení skupin pro zpracování věcné novely Pražských stavebních předpisů – pracovní, konzultační a rozhodčí a rozhodla o zkrácení lhůty k projednání technické novely Pražských stavebních předpisů na 15 dnů a o spojení připomínkového řízení odborů Magistrátu hl. m. Prahy a městských částí. Předpokládaná účinnost technické novely (dle přílohy č. 8

se však nejedná o novelu, ale o zcela nové nařízení) je dle přílohy č. 3 usnesení Rady v dubnu 2015. Předpokládána účinnost věcné novely je 1. září 2015 nebo 1. ledna 2016, a to v závislosti na nutnosti předpis notifikovat.

## Jak posílit ochranu ubývající zemědělské půdy?

Jan Štandera

Uvedenou aktuální otázku si položila vláda a rozhodla se ji řešit legislativní cestou. Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství, jako příslušné ústřední správní úřady odpovědné o náležitou právní úpravu ve svěřeném úseku, připravily příslušné návrhy právních předpisů, z nich jeden k obecné ochraně zemědělské půdy se již součástí právního řádu stal a druhý regulaci nakládání se státní zemědělskou půdou se aktuálně nachází ve formě rezortního návrhu.

Problematika ochrany zemědělské půdy je za platného právního stavu řešena zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je účinný od roku 1992 a je prováděn dvěma vyhláškami, a to vyhláškou č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, a vyhláškou č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany. Obsahem platného zákona je vymezení zemědělského půdního fondu, jeho kvalitativní i kvantitativní ochrany, režim odnímání zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, odvody za odnětí zemědělské půdy, působnost státní správy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu a kontrolní a sankční oprávnění. Citovaný zákon byl z podnětu Ministerstva životního prostředí, jakožto resortu, do jehož působnosti tento úsek státní správy spadá, úspěšně novelizován pouze jednou. Stalo se tak zákonem č. 98/1999 Sb. Ostatní realizované novelizace byly uskutečněny vždy v souvislosti s jinou právní úpravou (reforma státní správy, stavební zákon, kontrolní řád apod.). Poslední „věcná“ novelizace byla provedena zákonem č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tímto zákonem byly upraveny pouze odvody za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu jako součást opatření ke zmírnění dopadů tehdy neúměrně vysoké podpory obnovitelných zdrojů energie na státní rozpočet. Na úseku ochrany zemědělského půdního fondu byly navýšeny odvody za odnětí zemědělské půdy a příjemcem odvodu se stal nově i státní rozpočet, čímž bylo reagováno na zabírání zemědělské půdy pro fotovoltaické elektrárny.

V této souvislosti je namístě zmínit, že snahy o potřebnou věcnou revizi právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu byly početné a dlouhodobé, avšak bez potřebného

efektu. Dosavadní pokusy o schválení novel zákona č. 334/1992 Sb., ať již byly předkládány různými subjekty se zákonodárnou iniciativou, byly totiž z různých důvodů nakonec neúspěšné. Zde je možno připomenout především vládní předlohu projednávanou v Poslanecké sněmovně v jejím 5. volebním období v roce 2009 nebo senátní návrh předložený dolní komorou v roce 2013. Oba návrhy se nedočkaly svého konečného schválení (první návrh nebyl ani zaslán Senátu, o druhém pak, po vrácení Senátem s pozměňovacími návrhy, nestačila definitivně rozhodnout končící sněmovna), a to vždy z důvodů ukončení daného volebního období Poslanecké sněmovny.

Nakonec uspěl až momentálně poslední vládní návrh **zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů**, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 41/2015, který nabyl účinnosti dnem 1. dubna 2015.

Předmětná novela se zabývá zejména věcnými okruhy, které se na základě dlouholeté aplikační praxe ukázaly jako problematické a současně reaguje na nové právní prostředí v oblastech, které s ochranou zemědělského půdního fondu přímo souvisejí (nová právní úprava alternativního využití zemědělské půdy, katastrální zákon, zákon o zemědělství, stavební zákon, správní řád a zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů). Obecným cílem novely zákona je samozřejmě zvýšení ochrany zemědělského půdního fondu.

O plošné ochraně zemědělského půdního fondu se v podstatě rozhoduje ve dvou základních procesech. Jednak v rámci procesu tvorby a projednávání územně plánovací dokumentace obcí, měst a krajů podle stavebního zákona a jednak při rozhodování o jednotlivých záměrech v režimu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, kdy o zábořech zemědělské půdy rozhodují obce s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo životního prostředí. Všechny vyjmenované orgány veřejné moci by měly postupovat tak, aby při rozhodování optimalizovaly uspořádání a rozvoj využívání krajiny s minimalizací záborů půdy s ohledem na její kvalitu a ekonomické instrumenty (cena pozemků a odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu). Nový liberálnější stavební zákon však situaci v ochraně půdy zhoršil, aniž by na to bylo adekvátní změnou zákona o ochraně půdy reagováno. V této souvislosti je nutno přiznat, že orgány ochrany zemědělského půdního fondu i orgány územního plánování jsou při rozhodování o využití území pod trvalým tlakem developerů a vlastníků pozemků a ani vlastní cena dotčených pozemků k účinné ochraně zemědělské půdy nepřispívá, neboť je poměrně nízká (oproti západoevropským zemím je 3 až 10 krát nižší). V situaci, kdy se záměr na změnu využití pozemku dostane až do stadia vypracování územního plánu, není pak již příliš mnoho důvodů pro neudělení souhlasu s odnětím půdy z půdního fondu.

Přijatá novela proto jde cestou zvýšení ochrany zemědělského půdního fondu, a to jak kvalitativně (ochrana před poškozováním půdní úrodnosti a dalších funkcí půdy degradačními procesy, zejména erozí a kontaminací), tak plošně (ochrana před nadměrnou a nenávratnou ztrátou půdy v důsledku záborů). Zdokonaluje se i systém získávání, předávání, hodnocení a uchování dat o kvalitě půdy pro její účinnější ochranu, včetně dalších složek životního prostředí, které jsou s půdou ve vzájemné interakci.

Nově se stanovují kompetence orgánů ochrany zemědělského půdního fondu se záměrem posílit kontrolu a dozor nad dodržováním zákona, na vytvoření optimálních podmínek pro tyto činnosti při současném snížení administrativní zátěže. Po vzniku krajů se státní správa

na úseku ochrany zemědělského půdního fondu rozšířila ze třístupňové na čtyřstupňovou, aniž by došlo k jejímu zkvalitnění. Nyní se státní správa stává opět třístupňovou, přičemž prakticky by to nemělo mít citelné dopady, neboť ve značné míře působnost obecních úřadů obcí je již dnes koncentrována v obcích s rozšířenou působností, jak to připouští zákon o obcích. V rámci tohoto záměru se tak zrušuje jeden stupeň státní správy, tj. správy vykonávané pověřenými obecními úřady. Základním stupněm tedy nově bude obecní úřad s rozšířenou působností. Dále se rozšiřuje stávající působnost České inspekce životního prostředí o úsek kontroly kvality půd a řešení případů poškozování půd škodlivými látkami.

Na druhé straně, se nově a jakoby zdánlivě proti smyslu principu ochrany půdy, novelou přiznávají rozsáhlejší výjimky z platby odvodů. Reaguje se tím na přetrvávající problémy vyplývající z nastavené nadhodnocené hladiny odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro potřeby výstavby některých druhů veřejné infrastruktury. Zákon je zde ovlivněn snahou nezatěžovat výstavbu veřejně prospěšné infrastruktury zbytečnými finančními náklady a současně tím podpořit rozšiřování podnikatelských aktivit v České republice.

Nově se odvodů nemají předepisovat u staveb zemědělské prvovýroby, u drah včetně jejich součástí, je-li stavebníkem a následně vlastníkem stát, u staveb pozemních komunikací ve vlastnictví státu, včetně jejich součástí a příslušenství a u staveb místních komunikací, včetně jejich součástí a příslušenství, obsažené ve schválené územně plánovací dokumentaci ke dni nabytí účinnosti navrhovaného zákona. U staveb pro výrobu, popřípadě skladování související s touto výrobou, umístované na plochách výroby a skladování určených k tomuto účelu územním plánem schváleným do 31. prosince 2014 v průmyslových zónách schválených vládou se při výpočtu odvodů nepoužije ekologická vláha vlivu. Výjimka z platby odvodů se bude vztahovat i na stavby pro ochranu před povodněmi za předpokladu, že jediným účelem takové stavby bude tato ochrana. Zároveň se v příloze zákona v pasážích o ekologických vahách vlivu skupin faktorů životního prostředí negativně ovlivněných odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu snižují jejich koeficienty na polovinu.

Závěrem k tomuto zákonu je nutno poukázat na odlišné stanovisko Senátu ohledně některých věcných okruhů obsažených v uvedené novele zákona, které horní komora Parlamentu vyjádřila ve svém usnesení přijatém k senátnímu tisku č. 17 dne 14. ledna 2015, kterým na plenárním zasedání schválila pozměňovací návrhy. Ty se týkaly především rozsahu odpuštění odvodů za odnětí půdy u dopravní infrastruktury. Navrhované řešení se jevílo Senátu jako diskriminační ve vztahu ke krajům i obcím, a to ve srovnání se státem. Pouze stát je totiž osvobozen od placení odvodů za stavby pozemních komunikací v jeho vlastnictví (dálnice, rychlostní komunikace a silnice I. třídy), přičemž vlastníkům ostatních druhů pozemních komunikací, jako nepochybně rovněž veřejně prospěšných staveb, se tento přístup nepřiznává (kraje vlastní silnice II. a III. třídy, obce místní komunikace),

Další ze senátních pozměňovacích návrhů se týkal rozsahu výjimek z placení odvodů za trvale odňatou půdu, který rozšiřoval navržený výčet o veřejně prospěšné stavby umístované v zastavitelné ploše. Jde o případy, kde k takovému umístění stavby již byl dán souhlas od orgánů chránících zemědělský půdní fond. Jedná se například o sportovní zařízení nebo dětská hřiště. Při nepřiznání této výjimky bude v mnoha případech hrozit, že platby za vynětí ze zemědělského půdního fondu budou dražší než hodnota celé stavby.

Poslanecká sněmovna však senátní pozměňovací návrhy neakceptovala, a tak až budoucnost a aplikační práce ukáží, zda nepřijetí těchto návrhů vyvolá nějaký reálný problém.

Druhým počinem v tomto směru je zákonná předloha z dílny Ministerstva zemědělství, které v současnosti finalizuje po provedeném připomínkovém řízení verzi návrhu **zákona, kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů**. Tato novela má výrazně omezit další vydávání státní zemědělské půdy. Podle návrhu má Státní pozemkový úřad do budoucna být nejen tím, kdo státní půdu prodává či převádí, ale zároveň i tím, kdo udržuje rezervu státní půdy, případně ji směňuje či nakupuje.

Od začátku 90. let původní Pozemkový fond a následně z něj vzniklý Státní pozemkový úřad prodal či převedl oprávněným osobám jako náhradu za jiné nevydané pozemky celkem 661 000 hektarů zemědělské půdy, což odpovídá zhruba jedné čtrnáctině rozlohy státu. Bylo to však více, než si mohl dovolit, i než stanovil původní plán, který předpokládal vydání 500 000 hektarů. Tím došlo k situaci, kdy nyní státu schází půda na dokončení restitucí, ale třeba i na případnou směnu kvůli stavbám dálnic či realizaci protipovodňových opatření. Vzhledem ke stávající zbývajícím výměře státních pozemků proto vyvstává naléhavá potřeba zabezpečit dostatečné množství pozemků pro potřeby státu, aby stát po neuvážených převodech nebyl následně nucen jiné pozemky draze nakupovat či jinak nabývat od fyzických či právnických osob.

Je tedy namísto pokračování dalšího výprodeje státní půdy zamezit. Zbývajícím restituents, kteří mohou ještě nárokovat až 300 000 hektarů zemědělské půdy, by tak měli být uspokojeni ve formě finanční náhrady v odhadovaném objemu asi půl miliardy korun.

Novela zákona přitom nemá další převody půdy zcela znemožnit. Zachována má zůstat například možnost převodů pozemků obcím a krajům a částečně také její prodej již aktivním zemědělcům. Aktuálně, ale i v budoucnosti je potřebné blokovat pozemky nejen pro realizaci pozemkových úprav, ale i pro případy, kdy oprávněné osoby podle zákona o půdě získají nárok na vydání pozemků na základě soudního rozhodnutí. V případech nárokových žádostí o převod pozemků je pak Státní pozemkový úřad povinen žadateli požadovaný pozemek převést, stejně tak jako v případě uplatnění předkupního práva vlastníka stavby. Další pozemky je také třeba blokovat pro jiné organizační složky státu a státní organizace žádající o pozemky potřebné k zajištění výkonu jejich činnosti nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Státní pozemkový úřad i podle platného právního stavu vytváří rezervu státních pozemků pro potřeby ústředních orgánů státní správy vymezených nařízením vlády k uskutečnění rozvojových programů státu. Všechny tyto potřeby však již není možné uspokojovat bez vytvoření dostatečné rezervy státních pozemků a bez částečného omezení dosavadních postupů při převodech a prodeji pozemků podle stávajících právních předpisů.

Na základě zhodnocení historie dosavadního prodeje a převodů pozemků státu se proto navrhuje učinit adekvátní legislativní kroky k zabezpečení dostatečné rezervy státních pozemků pro zabezpečení fungování státu a jeho potřeb, jako je úprava postupů při nakládání s majetkem státu, stanovení nových podmínek pro převod a prodej pozemků a staveb a také možnost nákupu pozemků pro potřeby státu.

Návrh zákona má tak zabezpečit trvalé zachování dostatečné výměry státních pozemků nezbytné pro uskutečňování rozvojových programů schválených vládou a pro pozemkové úpravy nutné v návaznosti na změny v právních vztazích k pozemkům po restituci a privatizaci. Zjednodušeně řečeno, je cílem návrhu zákona zajistit řádné a hospodárné nakládání se

zemědělskou půdou v majetku státu. K tomu se navrhuje zavedení nové odpovídající kompetence Státního pozemkového úřadu jako správce rezervy státní zemědělské půdy, který je oprávněn s těmito pozemky nakládat.

Ze státních pozemků bude vytvořena rezerva určená pro uskutečňování rozvojových programů státu, kterou bude tento úřad spravovat, doplňovat a podle budoucí potřeby v rámci provedení správního řízení i měnit. Státní pozemkový úřad bude mít možnost, resp. povinnost rezervu doplňovat k udržení potřebné výměry nákupem, směnou a využíváním předkupního práva, aby byly omezeny náklady na výkup pozemků pro potřeby státu.

Z důvodu nemožnosti nabídnout oprávněným osobám, z nichž cca 50 % má dosud právo na převod náhradního pozemku v ceně do 1 000 Kč, náhradní pozemek odpovídající ceny a dále z důvodu stále se zmenšujícího rozsahu nabídek vhodných pozemků při stejné nákladnosti veřejných nabídek budou všechny zbývající náhrady poskytnuty výhradně v penězích. K uspokojení nároků má být přitom využíváno v širším rozsahu i zápočtu restitučních závazků státu proti kupním cenám nemovitých věcí.

V obchodní veřejné soutěži o nejvhodnější nabídku budou po složení kauce prodávány zbývající nepotřebné budovy, stavby nebo jejich soubory, které jsou nemovitou věcí, čímž dojde ke zkrácení celého procesu a bude docíleno i nemalých finančních a administrativních úspor.

S výjimkou pozemků pro stavby pro bydlení budou obcím bezúplatně převáděny pozemky v zastavěné nebo zastavitelné části obce (pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejnou zeleň), přičemž stávající podmínky převodu silničních pozemků na obce a kraje se měnit nebudou.

Pozemky určené pravomocným rozhodnutím o umístění stavby ve prospěch obce budou obcím převáděny za úplatu.

Státní pozemkový úřad jako správce rezervy státní zemědělské půdy bude povinen zajistit řádné a hospodárné nakládání s tímto majetkem státu. K blokaci pozemků ve státní rezervě pro účely realizace rozvojových programů státu příslušnými ústředními orgány státní správy však dojde jen tehdy, bude-li u těchto pozemků jednoznačně specifikován rozvojový program státu a účel využití daného pozemku. U těchto pozemků pak bude v katastru nemovitostí zapísána poznámka o státní rezervě.

Zásadní změnou zákona č. 503/2012 Sb., je tedy zavedení nové kompetence Státního pozemkového úřadu jako správce rezervy státní zemědělské půdy, který je oprávněn s těmito pozemky nakládat v rámci vytváření a udržitelnosti rezervy státní zemědělské půdy. K řádnému naplnění tohoto nového úkolu bude pro tento úřad zajištěn nezbytný přístup do základního registru obyvatel, agendového informačního systému evidence obyvatel a agendového informačního systému cizinců, jakož i nebo možnost převodu zemědělské půdy mimo rámec zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.

Pro zařazení konkrétních pozemků do rezervy zavádí návrh zákona explicitně správní řízení vedené na ústředí Státního pozemkového úřadu o vložení pozemku do rezervy na základě žádosti ústředního orgánu státní správy k realizaci rozvojových programů státu a jednoznačně stanovenému účelu. Z režimu umožňujícího bezúplatný převod zemědělských pozemků na základě písemné žádosti obce, v jejímž katastrálním území se nacházejí, do jejího vlastnictví, se vylučují pozemky, jde-li o stavbu pro bydlení. Zkušenosti s těmito převody totiž ukázaly, že požadavky obcí byly a jsou v některých případech nadsazené, tj. územní plány obcí



jsou zpracovány na větší než nezbytnou plochu a následně je požadován bezúplatný převod pozemků, aniž by tyto pozemky byly skutečně využity k investiční výstavbě.

Obdobně jako jsou převáděny bezúplatně pozemky v zastavěném území nebo zastavitelné ploše pro veřejně prospěšné stavby, bude podle navržené změny obcím a krajům zajištěn i převod pozemků určených k realizaci veřejné zeleně v tomto území.

V případě, že nedojde k využití pozemků k realizaci ve smyslu účelu bezúplatného převodu, pozemky by měly být Státnímu pozemkovému úřadu vráceny, případně by měla být poskytnuta finanční náhrada.

Navrhovaný zákon by měl začít platit od března roku 2016.

Nyní lze jen stěží předvídat, do jaké míry obě novelizace splní svůj účel a fakticky skutečně zabrání, nebo alespoň zpomalí dosavadní nadále neudržitelné zmenšování rozsahu především nejkvalitnější zemědělské půdy, aniž by přitom na druhé straně nedošlo k nežádoucímu zpoždění či dokonce omezení realizace dopravní infrastruktury, případně jiných veřejně prospěšných staveb.

# Aktuálně projednávaná novela zákona o pozemních komunikacích a souvisejících zákonů

Ján Skovajsa

Projednávaný návrh zákona řeší zejména výstupy a úkoly vzešlé z usnesení vlády ČR č. 634 ze dne 24. srpna 2011, kterým vláda vzala na vědomí doporučení Veřejného ochránce práv ve věci změn zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Návrh rovněž reaguje na usnesení vlády č. 949 ze dne 21. prosince 2011 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a některé související zákony. Prostřednictvím tohoto usnesení byl ministru dopravy stanoven úkol zpracovat a vládě do 30. listopadu 2012 předložit návrhy změn příslušných právních předpisů upravujících podmínky připojování ke stavbám veřejné infrastruktury a podmínky zřízení staveb v ochranných pásmech veřejné infrastruktury. Obsahově obdobný návrh zákona byl již usnesením vlády ze dne 17. dubna 2013 č. 262 schválen a předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky jakožto sněmovní tisk č. 1001, nicméně jeho projednání nebylo dokončeno s ohledem na rozpuštění Poslanecké sněmovny rozhodnutím prezidenta republiky č. 265/2013 ze dne 28. srpna 2013. Z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny musel být legislativní proces následně zahájen opět od samého počátku.

Kromě výše uvedeného úkolu byla identifikována nutnost reagovat také na novelizační požadavky aplikační praxe v dalších dílčích oblastech. Návrh tak řeší zejména následující okruhy zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen zákon o pozemních komunikacích).

Novela posiluje ochranu veřejně přístupných účelových komunikací s cílem odstranit nedůvodnou absenci ochrany těchto komunikací zejména proti jejich znečišťování a poškozování. Stanovují se pravidla užívání těchto pozemních komunikací a možnost sankcionování jejich porušení

Zásadním tématem je úprava působnosti obecních úřadů v oblasti výkonu státní správy. Je přesouvána veškerá působnost silničního správního úřadu pro místní a účelové komunikace z obecních úřadů obcí na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, a to zejména z důvodu, že malé obce nejsou v současné době schopny výkon pravomocí zejména u účelových komunikací fakticky zabezpečit. S tím je spojeno také odpovídající navýšení objemu finančních prostředků poskytovaných na výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, to bude kompenzováno odpovídajícím snížením finančních prostředků určených pro jedničkové obce, z nichž bude daná agenda přesunuta.

Dalším významným bodem novely jsou změny v pojetí a vymezení kategorií a tříd dálnic a silnic a navazující úprava nejvyšších dovolených rychlostí. Zrušuje se pojem „rychlostní silnice“ a dochází k roztržidění dálnic na dálnice I. a II. třídy. Silnice I. třídy a místní komunikace I. třídy bude za určitých podmínek možné osadit dopravní značkou silnice pro motorová

vozidla, s čímž je spojeno zvýšení nejvyšší dovolené rychlosti a vyloučení nemotorového a pomalého provozu.

Nově se upravuje také nakládání s odtaženými motorovými vozidly, resp. jejich vraky. Je zpřesněna definice „vraku“ a rozšířen okruhu pozemních komunikací, na kterých je zakázáno odstavovat vraky, o veřejně přístupné účelové komunikace. Podrobněji se stanovuje postup při odstraňování vozidel v nezbytných případech a zároveň postup dalšího nakládání s těmito vozidly v případě, že se nepodaří zjistit provozovatel vozidla nebo pokud se provozovatel o vozidlo nezajímá, tj. po pominutí veřejného zájmu se vozidlo vrátí na místo, odkud bylo odtaženo a není-li to možné, vozidlo je uskladněno a provozovatel vyzván k jeho vyzvednutí. Pokud provozovatel do 6 měsíců neprojeví o vozidlo zájem, silniční správní úřad rozhodne o prodeji vozidla ve veřejné dražbě (prodat vozidlo je pak oprávněn vlastník pozemní komunikace, který výtěžek z prodeje po odečtení nákladů převede provozovateli vozidla, poskytne-li dostatečné údaje). Co se týče nakládání s vraky, povinnost odstranit vrak bude provozovateli vraku ukládat silniční správní úřad, neodstraní-li provozovatel vrak ani do dvou měsíců od uložení povinnosti silničním správním úřadem, předá vlastník pozemní komunikace vrak k likvidaci na náklady jeho provozovatele.

Ze strany obcí je jako pozitivní krok vnímáno také posílení možnosti vyloučit tranzitní nákladní dopravu ze silnic II. a III. třídy pomocí omezení nebo zákazu vjezdu těžkých nákladních vozidel (nad 12 t), lze-li využít jinou vhodnou trasu. Za jinou vhodnou trasu se považuje i trasa vedoucí po zpoplatněných pozemních komunikacích, přičemž toto omezení nebo zákaz vjezdu se nebude vztahovat na užití silnice nezbytné pro dosažení místa nakládky, vykládky, sídla, provozovny nebo bydliště dopravce, dále na užití silnice složkami integrovaného záchranného systému a ozbrojenými silami.

Z pohledu stavebních úřadů jsou významné úpravy směřující k usnadnění právní a majetkové přípravy výstavby pozemních komunikací. Dochází ke stanovení veřejné prospěšnosti u staveb pozemních komunikací, které mají zásadní dopravní význam (dálnice, silnice všech tříd a místní komunikace I. třídy). Cílem je posílení možnosti prokázání veřejného zájmu v konkrétních případech v rámci vyvlastňovacích řízení. Užitá bude obecná úprava vyvlastňování. Zároveň je novelou stanovena minimální úplata za smluvní omezení vlastnického práva (zřízení věcného břemene) pro účely stavby těchto pozemních komunikací. U již existujících pozemních komunikací stojících na cizím pozemku se doplňuje možnost vyvlastnění takového pozemku – dosud bylo možné pouze zřídit věcné břemeno.

Novela se dotýká také křížení pozemních komunikací s drahami, doplňují se a zpřehledňují pravomoci v povolování úrovnových přejezdů a podmínky jejich povolování, upřesňuje se vymezení pozemních komunikací, na které se má právní úprava vztahovat.

Dílčí úpravy jsou navrhovány také u kontrolního vážení, dochází k nahrazení ukládání povinnosti k úhradě nákladů kontrolního vážení zvýšením sazeb pokud za překročení nejvyšších povolených hmotností a zpřesňují se postupy u vysokorychlostního kontrolního vážení tak, aby odpovídaly praxi.

Oproti původnímu návrhu se novela věnuje také úpravě správy pozemních komunikací. Stavby dálnic, silnic a místních komunikací se vymezují jako samostatné věci, doplňuje se možnost převodu hraničních úseků silnic II. a III. třídy mezi kraji a nově se vymezuje definice správce pozemní komunikace a pojem správy pozemní komunikace.

Součástí návrhu je rovněž dílčí novela zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), která navazuje na změny provedené v zákoně o pozemních komunikacích v oblasti kategorizace dálnic a silnic zejména co se týče úpravy nejvyšších dovolených rychlostí. Na dálnicích zůstává 130 km/h, na silnicích pro motorová vozidla se nově zavádí obecně 110 km/h, tuto rychlost bude možné místní úpravou zvýšit až na 130 km/h, na silnicích pro motorová vozidla bez směrově oddělených pásů však bude muset být osazen limit 90 km/h.

Návrh obsahuje rovněž úpravu procesu stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích v tomto zákoně. Jedná se zejména o zpřesnění a doplnění úpravy a posílení pravomocí policie, resp. Ministerstva vnitra.

Návrh dále obsahuje i novelu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a novelu zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Oba tyto návrhy obsahují pouze jedinou změnu, která souvisí s úpravami v pojetí dálniční a silniční sítě provedené v zákoně o pozemních komunikacích.

Kromě dílčích doplnění návrhu zákona obsahuje nyní předkládaný návrh zrušení platné, ale dosud neúčinné novely zákona o pozemních komunikacích (příslušných ustanovení zákona č. 347/2009 Sb.), kterou se měl změnit způsob prokazování úhrady časového poplatku za užití vybraných pozemních komunikací, a to z papírové dálniční známky na elektronické zařízení, tzv. elektronický kupón. Souběžnou novelou zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury se fondu mělo umožnit financovat zavádění a provozování tohoto systému. Tyto změny měly nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2011, zákonem č. 406/2010 Sb. byla účinnost těchto změn posunuta na 1. leden 2016.

Novela je na jaře 2015 projednávána v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a je předmětem řady pozměňovacích návrhů, výsledná podoba novely tak může doznat ještě některých významných změn. Její schválení Parlamentem lze očekávat na podzim tohoto roku.

# Třicáté osmé zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu

Emil Flegel

Byla podána informace k připravované novele stavebního zákona, která navrhuje upravit povolování staveb ve formě jednotného (integrovaného) povolení zahrnujícího v pojetí české právní úpravy v první řadě územní rozhodnutí a stavební povolení, a to jak pro jednotlivé stavby, tak pro soubory staveb (i staveb speciálních, příp. jiných v působnosti několika stavebních úřadů), dále integrující posuzování vlivů na životní prostředí a popřípadě další povolovací rozhodnutí nezbytná k provedení stavby. Připravovaná novela stavebního zákona by měla umožnit vést jedno řízení také u staveb, které jsou v současné době v působnosti několika samostatně rozhodujících stavebních úřadů. Novela zachovává současnou úpravu samostatného územního řízení a stavebního řízení, a tedy i možnost investora zvolit si současný postup a nevyužít připravovaný institut jednotného řízení. Nynější úprava zůstane zachována včetně kompetencí. Plánovaná účinnost je červen 2016.

Účastníci se seznámili s rozsudkem NSS sp. zn. 9 As 218/2014 z 12. 3. 2015 – týkajícím se návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, v části koridoru pro umístění stavby D173 označeného jako „silnice II/335: úsek Lipany – Světic“.  
Navrhovatel brojil proti zásahu do práva na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví, nevyhodnocení synergických a kumulativních vlivů a vlivů na lidské zdraví, zásahu do práva na podnikání. Krajský soud odmítl návrh s tím, že případné nedostatky zpracované SEA k napadené ZÚR (absence posouzení kumulativních a synergických vlivů i vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví) zjevně nejsou v příčinné souvislosti, jež by měla vést ke zrušení ZÚR v napadené části. K námitce nerespektování zásady kontinuity územního plánování (porušení principu právní jistoty a legitimního očekávání) soud uvedl, že pro odpůrce neplatí jakákoliv zákonná povinnost respektovat územně plánovací dokumentaci nižšího stupně. NSS zamítl kasaci, uvedl, že souvislost mezi namítaným nedostatečným vyhodnocením synergických a kumulativních vlivů a snížením hodnoty nemovitostí, popřípadě omezením práva na podnikání, nalézt nelze. NSS odkázal na rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č.j. 4 AOs 1/2012-105, i při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje „je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.“

Dále byl projednán rozsudek Krajského soudu v Brně, sp. zn. 67A 15/2014 z 23. 1. 2015 – zrušení změny ÚP č. 3/2014 Města Brna k problematice zapracování schválených úprav ÚP. Soud dospěl k závěru, že změna územního plánu není přezkoumatelná v části měnící dosavadní územní plán ve stanovení využití funkčních ploch a indexu podlažní plochy. V těchto částech odpůrce porušil pravidla řádného procesu tím, že tyto části, z pohledu celku podstatné, postrádají rozhodovací důvody, jež jsou základním předpokladem pro posouzení v rámci čtvrtého a pátého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Napadená změna územního plánu podle soudu nesplňuje základní požadavek plynoucí z § 173 odst. 1 správního řádu, tedy řádné odůvodnění, což vyvolává nepřezkoumatelnost. Soud byl nucen zrušit celou změnu ÚP. Za situace, kdy by jednotlivé části změny územního plánu byly oddělitelné, a tedy postačilo by zrušit změnu územního plánu v těchto částech, přitom by bylo možno zrušení těchto částí ve zrušujícím rozsudku srozumitelně vyjádřit, mohly by shora uvedené důvody vést ke zrušení jen částí pro nepřezkoumatelnost spočívající především v nedostatku důvodů (a zčásti i nesrozumitelnosti).

Byla projednána problematika požadování finančních příspěvků za vybudování inženýrských sítí jako podmínky pro souhlas obcí s napojením a souhlas se záměrem. Podle § 8 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích nesmí být možnost napojení na vodovod nebo kanalizaci podmiňována vyžadováním poplatků nebo jiných finančních plnění. Podle zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích je možné vybírat poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace; sazba poplatku přitom nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Otázka, zda požadovaná plnění představují poplatek nebo jiné finanční plnění za připojení na vodovod či kanalizaci ve smyslu § 8 odst. 5 věty první zákona o vodovodech a kanalizacích, nebo finanční příspěvek na vybudování inženýrských sítí, včetně jí financovaných veřejných částí přípojek k jednotlivým stavebním parcelám. Zákon o místních poplatcích ani jiný zákon nezakazují dohodu mezi obcí a vlastníky pozemků, v níž se vlastníci pozemků zaváží finančně přispět obci na vybudování infrastruktury (kanalizace, vodovodu apod.), která jim bude ku prospěchu (zvýší hodnotu jejich pozemků). V uvedených souvislostech byl diskutován judikát NS sp. zn. 33 Cdo 3225/2011 a Krajského soudu v Praze č.j. 25 Co 101/2014.

Paní Ing. Jana Kejvalová podala informaci k projednávání a přípravě novelizace nařízení č. 11/2014 hl. m. Prahy, tzv. Pražských stavebních předpisů (PSP).

Proběhla diskuse nad umístováním staveb studen určených k jiným účelům, než k získání pitné vody, konkrétně k otázce, zda lze studnu pro užitkovou vodu umístit v kratší vzdálenosti od zdroje znečištění, aniž by byla nutná výjimka z ustanovení § 24a vyhlášky č. 501/2006 Sb. Problém definice pojmu „studny individuálního zásobování vodou“. Bylo upozorněno na judikát NS č.j. 33 Cdo 670/2012. Ze žádného právního předpisu nevyplývá povinnost vybavit RD pitnou vodou.

Účastníci se zabývali rozsudkem NSS č.j. 5 As 10/2013 z 19. 12. 2014 – definice veřejného zájmu ve vazbě na politické činnosti. Souhrnné hodnocení okolností převahy veřejného zájmu. Případ týkající se výjimky z ustanovení § 56 zákona č. 114/1992 Sb.

Dále byl diskutován rozsudek NSS č.j. 8 As 41/2014 z 27. 1. 2015 – k námitkám účastníka proti projektové dokumentaci a ustanovení § 159 SZ. Podle NSS se v územním řízení

plně projevuje zásada materiální pravdy. Stavební úřad je povinen zjistit všechny okolnosti potřebné k vypořádání námitek a k ochraně práv účastníků řízení. Odpovědnost za zjištění skutkového stavu v žádném případě nemůže přenést na projektanta, který zpracoval dokumentaci, jež tvoří povinnou přílohu žádosti o vydání územního rozhodnutí. Pokud by stavební úřady pouze nekriticky přejímaly veškeré informace nutné k vydání rozhodnutí z dokumentace předložené žadatelem, ztratil by význam nejen § 12 odst. 4 písm. a) zákona o výkonu povolání, ale celé územní řízení. Stavební úřad se musí vypořádat s řádně vznesenými námitkami, o nichž se účastníci nedohodli. Je nepřijatelné, aby tyto rozpory vyřešil tak, že plně přijme stanovisko žadatele, aniž by věc sám posoudil. Jestliže pro posouzení určité otázky příslušné úřední osoby nemají dostatečnou odbornou způsobilost, je nutno postupovat dle § 56 správního řádu. Ustanovení § 159 stavebního zákona neznamená, že by autorizované osoby měly suplovat roli stavebního úřadu nebo že by stavební úřady mohly na tyto osoby přenášet odpovědnost za dostatečné zjištění skutkového stavu potřebné k vydání územního rozhodnutí.

Pan JUDr. Libor Dvořák podal informaci k novele EIA (zákon č. 39/2015 Sb.) a k novele zákona o ochraně ZPF (zákon č. 41/2015 Sb.), které vstoupily v účinnost k 1. 4. 2015.

**Novela zákona EIA:** Výsledek řízení o posouzení vlivů na životní prostředí se stane závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Právní status správního rozhodnutí bude přiznán negativnímu závěru zjišťovacího řízení, proti kterému bude možné uplatnit řádný opravný prostředek a případně též brojit žalobou ve správním soudnictví. V případě pozitivního závěru zjišťovacího řízení (tj. závěru zjišťovacího řízení, který stanoví, že záměr procesu EIA podléhá), se bude jednat o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu. Proti takovému usnesení nebudou přípustné řádné opravné prostředky a usnesení nebude podléhat ani samostatnému soudnímu přezkumu. Identita záměru podrobeného posuzování vlivů na životní prostředí bude ověřována prostřednictvím verifikačního závazného stanoviska, jímž orgán EIA potvrdí, že nedošlo ke změnám záměru předkládaného do povolení řízení (oproti stavu záměru posouzenému procesem EIA), které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Z hlediska Komise problematický bod zajištění požadavků EIA směrnice v případě posuzování vlivů na životní prostředí postupem předvídaným § 91 stavebního zákona byl vyřešen zrušením předmětného ustanovení stavebního zákona.

**Novela zákona o ochraně ZPF:** Akcentuje ochranu nejkvalitnějších půd – půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany. Tuto půdu lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. V konkrétních případech může dojít například k poměrování veřejného zájmu na ochraně nejkvalitnějších zemědělských půd a zájmu na dopravní infrastruktuře (a dalších), kdy důsledky „vyhnutí“ se půdám I. a II. třídy ochrany při výstavbě rychlostní komunikace by byly výrazně horší pro jiné veřejné zájmy (například ochranu přírody a krajiny), či by představovaly nepoměrně větší zábor půd, byť méně kvalitních. Pro objektivní posouzení zásahu do zemědělského půdního fondu (jeho organizace, důsledky na ostatní složky životního prostředí) musí orgán ochrany zemědělského půdního fondu znát záměr jako celek. Oproti stávající právní úpravě je též doplněna podmínka použití tohoto ustanovení, tj. oznámení zahájení nezemědělského využití. Dosavadní neznalost počátku vzniku odnětí kratšího než jeden rok znemožnila v praxi účinné sankcionování neoprávněného odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního

fondy. Novela vymezuje předmět odnětí. Reaguje tak na problémy v praxi, kdy je odnímán souhlasem celý stavební pozemek, avšak v rozporu s tímto je jinak proveden zápis v katastru nemovitostí. V praxi se často pod tlakem žadatelů odnímá pouze zastavěná část stavebního pozemku, aby zbytek stavebního pozemku nezůstal v druhu pozemku „ostatní plocha“, která je přísněji zdaněna.



## **Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č.j. 9 As 218/2014-74 – zamítnutí návrhu na zrušení části ZÚR Středočeského kraje**

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost podnikající právnické osoby (dále jen stěžovatelka) proti rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým byl zamítnut její návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011 (dále též ZÚR), v části textového i grafického vymezení koridoru pro umístění stavby D173 označeného jako „silnice II/335: úsek Lipany – Světice“ (dále jen koridor či záměr D173).

Nejvyšší správní soud shrnul skutkové okolnosti projednávané věci. Z mapových podkladů a z odůvodnění ZÚR vyplývá, že koridor D173 má vést silnici II/107 kolem obce Světice. Za obcí Světice, jižně od obce Říčany, je v rámci tohoto koridoru plánována přeložka silnic II/107 a II/335, která následně umožní přes silnici II/101 napojení na Silniční okruh kolem Prahy. Tímto řešením má dojít k odvedení dopravní zátěže z prostoru centra Říčan a dále k výraznému zkvalitnění dopravní dostupnosti přilehlých obcí.

Stěžovatelka (obchodní společnost) je vlastníkem pozemků a zabývá se pozemkovým developmem a obchodováním s pozemky určenými k výstavbě rodinných domů v Říčanech, a to v lokalitě nacházející se u obce Světice. Na těchto pozemcích realizuje podnikatelský záměr výstavby bytového domu a několika rodinných domů, a to v souladu s územním plánem Říčan. Doposud započala s terénními úpravami, přičemž již byla vydána i řada souvisejících veřejnoprávních rozhodnutí (povolení). Konstantně tvrdí, jak v řízení před krajským soudem, tak před Nejvyšším správním soudem, že napadenými ZÚR byla zkrácena na svých právech, zejména právu vlastnickém a právu svobodně podnikat, neboť její podnikatelský záměr bude zcela zmařen a nemovitosti zastavené ve prospěch financujících bank budou znehodnoceny. Je přesvědčena, že koridor D173 se týká jejich nemovitostí (koridor vede přes tyto nemovitosti, zároveň se nachází v jejich blízkosti) a zasahuje tak výrazně do jejich práv. Podle stěžovatelky napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonným způsobem.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozlišuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu.

Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy

věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120). Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možnostmi) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2013, 1 Aos 2/2013-116).

Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele, nelze nalézt žádnou souvislost. Například v rozsudku ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82, Nejvyšší správní soud došel k závěru, že *navrhovatelé nespovědí aktivní věcná legitimace, jestliže nelze dovést, že by v důsledku vydání změny územního plánu byl dotčen na svém právu, na němž má být dle svého tvrzení zkrácen (zde vlastnické právo). V takovém případě musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítnut.* Pokud navrhovatel nemohl být schválením územního plánu „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007-84).

Krajský soud se návrhem stěžovatelky zabýval, avšak zásah do vlastnického práva, práva svobodně podnikat a práva na životní prostředí napadenou částí ZÚR, s ohledem na tvrzená pochybení neshledal.

S argumentací, že se krajský soud namítaným neposouzením kumulativních a synergických vlivů koridoru D173 nezabýval, případně zabýval nedostatečně, se nelze ztotožnit. Na straně 10 napadeného rozsudku soud konstatoval, že *„stěžovatelka může podnikat i nadále a to bez ohledu na koridor D173, není racionální důvod, aby byl podnikatelský záměr znemožněn, maximálně může být pozměněn.... případně snížení hodnoty nemovitosti stěžovatelky v důsledku realizace napadeného záměru vyloučit nelze, zde je však třeba zdůraznit, že v tomto ohledu nemá namítaná absence vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů a vlivů na lidské zdraví v SEA se snížením hodnoty nemovitosti jakoukoliv souvislost, neboť k takovému vyhodnocení SEA sloužit nemůže. K tomu soud poznamenává, že potenciální zásah do vlastnického práva navrhovatele ve srovnání se zjevnými pozitivními efekty obchvatu na množství obyvatel Světic a Říčán u Prahy a zrychlení a vyšší bezpečnost dopravní infrastruktury obstojí“.* Na straně 11 vzápětí dodal, že *„...ve vztahu k omezení vlastnického práva (snížení hodnoty nemovitosti)*

*a v této souvislosti i práva na podnikání zcela zjevně nejsou případné nedostatky zpracované SEA k napadené ZÚR (absence posouzení kumulativních a synergických vlivů i vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví) v příčinné souvislosti, jež by měla vést ke zrušení ZÚR v napadené části“.*

S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Souvislost mezi namítaným nedostatečným vyhodnocením synergických a kumulativních vlivů a snížením hodnoty nemovitostí, popřípadě omezením práva na podnikání, nalézt skutečně nelze. Tvrzení, že kdyby odpůrce danou analýzu provedl, tak by k zakotvení koridoru D173 nedošlo pro jeho nerealizovatelnost, je jednak zcela obecné a zejména ničím nepodložené. Stěžovatelka žádné

konkrétní argumenty, proč by byl sporný koridor v důsledku řádného vyhodnocení alespoň jednoho z vlivů nerealizovatelný, neuvedla. Není úlohou soudu, aby při absenci konkrétního a určitého tvrzení v návrhu, cokoliv za stěžovatelku z hlediska možného zásahu do jejich subjektivních práv, dovozoval. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č.j. 4 Aos 1/2012-105, i při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje „je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně“.

Obdobnou argumentaci je nutné uplatnit i ve vztahu k námitkám do nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví. Krajský soud námitky stěžovatelky nepominul, pouze konstatoval, že „není vůbec zřejmé, jakým způsobem se absence vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví dotýká právní sféry stěžovatelky. Hodnocení vlivů na veřejné zdraví má být primárně zaměřeno na fyzické osoby, které mohou být realizovaným záměrem dotčeny, nikoli na obchodní společnosti v souvislosti s jejich podnikatelskými záměry. Absence aktivní věcné legitimace ve vztahu k této námitce je proto zřejmá“.

Krajský soud se ve vztahu k namítanému nevyhodnocení vlivů zabýval i argumentací stěžovatelky týkající se nadbytečnosti koridoru a s tím souvisejících problémů (imise, hluk). Dospěl k závěru, že „její pozemky jsou již dnes zatíženy hlukem a imisemi fakticky z veškeré železniční a automobilové dopravy v obci Světic. Z logiky umístění zamýšleného koridoru D173 je zjevné, že tento koridor bude pouze převádět (odvádět) stávající dopravu projíždějící Světicemi po silnici II/107 (v těsné blízkosti stěžovatelky). Negativní zatížení v důsledku umístění koridoru D173 by tak mohlo vzniknout pouze z nově indukované dopravy, nikoliv z toho, že dosavadní doprava bude vedena novou trasou“. Na základě těchto úvah konstatoval, že přijetím napadené části ZÚR (ani v kombinaci s ostatními záměry) se hlukové či imisní zatížení pozemků stěžovatelky nemůže zhoršit, nanejvýše zůstane stejné.

Nejvyšší správní soud považoval odůvodnění krajského soudu za správné a přesvědčivé. Plně se s ním ztotožňuje. Soudu není zřejmé, z jakého důvodu má stěžovatelka napadený koridor za nadbytečný, ten totiž bude vést dopravu kolem obce Světic (aniž by bylo nutno projíždět středem této obce) a tím odvádět dopravu, která v současnosti jezdí mj. přímo kolem jejich pozemků. Soud nepřisvědčil ani namítanému nepřípustnému nahrazení skutkových zjištění.

Krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s., neprováděl dokazování za účelem jeho doplnění, ani skutkový stav sám nedoplňoval. Učinil logickou a přezkoumatelnou úvahu vycházející z mapových podkladů a další související dokumentace a dospěl k závěru, že k tvrzenému zásahu do práv stěžovatelky nedochází, neboť hlukové a imisní zatížení pozemků se ani bez posouzení kumulativních a synergických vlivů nemůže zhoršit. Stav dopravy (silniční i železniční) popisovaný v kasační stížnosti je ničím nepodloženou spekulací, ze které zkrácení práva na příznivé životní prostředí popřípadě na zdraví, dovodit nelze. Uplatňování práva na příznivé životní prostředí, popřípadě na zdraví, obchodní společností, která se zabývá pozemkovým developmem za účelem dosažení zisku, je i stěžejí představitelné. Stěžovatelka není spolkem, který reprezentuje zájmy fyzických osob sdružených do tohoto uskupení (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14) ani sdružením, jehož účelem je ochrana přírody a krajiny.

Opakované námitky, dle kterých bude podnikatelský záměr zmařen tím, že koridor D173 bude umístěn na pozemcích stěžovatelky, nejsou důvodné. Ve fázi přijímání koridoru veřejně prospěšné stavby na úrovni zásad územního rozvoje nejsou přesné parametry jeho trasování v terénu zcela zřejmé. Ke zpřesnění bude docházet v navazující územně-plánovací dokumentaci, a tam se také stěžovatelka může odpovídajícím způsobem bránit. I přes výše uvedené lze v obecné rovině uvést, že z mapových podkladů nevyplývá, že by koridor D173 měl procházet nebo zasahovat přímo na pozemky stěžovatelky. Pokud má být koridor D173 napojen na stávající silnici II/107 ze západu a nemovitosti stěžovatelky k této silnici přiléhají ze strany východní, nelze zmaření podnikatelského záměru v uvedené souvislosti dovodit.

Obdobně není důvodná ani námitka, že soud při svém rozhodování vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a pominul některá tvrzení a důkazy. Tvrzení stěžovatelky, že soud měl za neprokázané, že koridor D173 vede přes její pozemky, neboť nevzal v úvahu stávající návrh územního plánu Říčany, z něhož vyplývá umístění koridoru D173 na jejích pozemcích, nemá oporu v odůvodnění rozsudku. Krajský soud si byl vědom, že územní plán města Říčany napadený koridor přebírá, avšak správně konstatoval, že územní plán, resp. jeho zákonnost není předmětem projednávané věci. Skutečnost, že na základě mapových podkladů nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky o napojení koridoru přímo na jejích pozemcích, je součástí jeho věcné úvahy o nedůvodnosti návrhu, nikoli důsledkem nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Dále se soud zabýval kasačními námitkami týkajícími se neurčitosti vymezení koridoru v textové části ZÚR. Krajský soud zdůraznil, že s ohledem na nezpochybnitelnou míru obecnosti zásad územního rozvoje nelze přesné umístění koridoru na této úrovni požadovat. Sporný koridor je v ZÚR zcela zřetelně a určitě vymezen, což potvrzuje grafická část ZÚR. To, že například ve vztahu k nemovitostem stěžovatelky není koridor vymezen zcela jednoznačně a určitě, není dáno pochybením ze strany odpůrce, ale měřítkem v němž se grafická část zásad územního rozvoje vyhotovuje (srov. § 6 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).

Argumentace krajského soudu je plně přezkoumatelná. Skutečnost, že soud výslovně ne-reagoval na tvrzení stěžovatelky, že neurčitost koridoru je dána mj. i tím, že ZÚR umožňují proměnnost jeho šířky (směrem dolů) v závislosti na podmínkách průchodu koridoru daným územím, s ohledem na jeho hodnoty a konfiguraci terénu či na námitku napadající jeho 180 m šířku, nečiní jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Dle judikatury Ústavního soudu „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné

oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publikovaný jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojmát tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (náleze ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publikovaný jako N 3/36 SbNU 19, náleze ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publikovaný jako N 108/41 SbNU 349, či náleze ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publikovaný jako N 207/54 SbNU 565). S přihlédnutím k těmto hlediskům je odůvodnění krajského soudu dostatečné.

Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje. Šíře koridoru u silnic II. třídy je v textové části Přílohy č. 1 ZÚR (bod 138, kap. 4.1.2.1, s. 36) odůvodněna tak, že „ZÚR stanovují pro územní plánování úkol zajistit vymezení a územní ochranu koridorů pro dopravní stavby: a) pro silnice I. třídy koridor v šířce 300 m; b) pro silnice II. (III.) třídy koridor v šířce 180 m. Výše uvedené šířky mohou být proměnné, resp. menší, v závislosti na podmínkách průchodu koridoru daným územím s ohledem na jeho hodnoty a konfiguraci terénu. V případech rozšíření, resp. rekonstrukce, kdy je koridor stabilizován, vymezuje se územní ochrana v poloviční šířce (tj. 150, resp. 90 m).“

Šíře koridoru je tak výslovně stanovena na maximálně 180 m, a v závislosti na konkrétních podmínkách průchodu koridoru daným územím může být i menší, což plně dostačuje požadavkům při vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby v zásadách územního rozvoje vzhledem ke stupni jejich obecnosti (srov. § 36 odst. 1 stavebního zákona). Přesný průmět daného záměru do územní bude úkolem teprve v dalším průběhu procesu územního plánování, jež je třeba vnímat jako jeden provázaný a ucelený proces, který ve svých jednotlivých fázích s odpovídající mírou obecnosti reguluje rozvoj daného území na úrovni celostátní, regionální či místní. Účelem a funkcí ZÚR, jako koncepčního a strategického dokumentu, není detailně prověřovat celé území kraje a v návaznosti na toto prověření stanovovat přesnou šíři každého koridoru na celém území kraje. Nelze proto ani reálně požadovat, aby obsahem zásad územního rozvoje, jako koncepce regionálního charakteru, bylo detailní umístění jednotlivých záměrů, které tyto zásady obsahují.

Nelze se ztotožnit ani s tvrzením, že krajský soud nesprávně posoudil podmínku aktuálnosti a regionální významnosti koridoru D173. Cílem úpravy obsažené v § 187 stavebního zákona bylo zajistit kontinuitu územního plánování tím, že umožnila z dřívějších územních plánů velkých územních celků převzít řadu veřejně prospěšných staveb (jejichž platnost trvá) do zásad územního rozvoje. Podmínkou pro takový postup je posouzení aktuálnosti (zda není původní záměr v důsledku společenských a přírodních změn překonán) a nadmítnosti (zda povaha přebíraného záměru odpovídá nižší podrobnosti a nadmítní povaze regulace v ZÚR).

V odůvodnění ZÚR (kapitola 4.8, s. 104–107) je uveden výčet záměrů převzatých bez věcné změny z jednotlivých ÚP VÚC (kap. 4.1.1 odůvodnění je charakterizuje jako záměry veřejně prospěšných staveb, odpovídající úrovni ZÚR). V tomto výčtu je uveden i záměr D173, s původním označením D061, Koridor silnice II/335: úsek Lipany – Světlava. Z odůvodnění ZÚR dále Nejvyšší správní soud zjistil, že „u silnic II. třídy jsou sledovány záměry vycházející zejména ze schválených ÚP VÚC, kde byla dosažena stabilizace tras (koridorů). Přihlédnuto bylo k významu tras (například napojení na stávající nadřazenou síť, zejména D a R), jejich zatížení a vliv na osídlení“ (srov. s. 34). Dále se v textové části odůvodnění ve vztahu k napadenému

koridoru konstatuje, že „silnice II/335 (Mnichovice – Sázava – Uhlířské Janovice – Zbraslavice – II/339) – zůstává ve směru od východu v dnešní trase beze změn až po Mnichovice, kde je v současné době ukončena. Od Mnichovic ve směru na Prahu je v souvislosti s navrhovaným komunikačním systémem prostoru jižně od Říčan navrženo zařazení stávající silnice III/1012 do silnic druhé třídy, právě jako silnice II/335. Tato silnice by tak pokračovala od Mnichovic přes Všeštery a Světice navazující přeložkou jižně od Říčan přes silnici II/101 k napojení na SOKP a dále pak severně od Lipan a Benic a jižně od Uhříněvsi s napojením na navrhovaný komunikační systém Prahy. Tímto řešením dochází k odvedení dopravní zátěže z prostoru centra Říčan a navíc dochází k výraznému zkvalitnění dopravní dostupnosti přilehlých obcí“ (srov. s. 58).

Odůvodnění je sice poměrně stručné, lze z něho však dovodit, že nadmítnost je spatřována ve zkvalitnění dopravní dostupnosti přilehlých obcí. Aktuálnost je dána nutností dokončit komunikační systém od Mnichovic ve směru na Prahu. Požadavky stavebního zákona obsažené v § 187 odst. 2 jsou splněny. Námitka stěžovatelky je navíc zcela obecného rázu, z jejího obsahu není zřejmé, proč krajský soud pochybil, shledal-li odůvodnění přezkoumatelným.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

## Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

**Smlouva o dílo, kterou se zajišťuje provedení stavební úpravy odlišně od stavebního povolení, je platná.**

### **Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. února 2015, sp. zn. 23 Cdo 2083/2013**

Obvodní soud pro Prahu 4 rozsudkem ze dne 24. července 2012, č.j. 47 C 28/2011-52, ve znění opravného usnesení ze dne 14. září 2012, č.j. 47 C 14/2012-62, uložil žalované zaplatit žalobcům společně a nerozdílně částku 1 250 000 Kč (výrok I.) a současně žalovanou zavázal k solidární náhradě nákladů řízení žalobcům (výrok II.).

Soud prvního stupně tak rozhodl o žalobě, kterou se žalobci domáhali po žalované zaplacení předmětné částky z titulu kapitalizované smluvní pokuty za období od 18. března 2008 do 28. srpna 2008, sjednané účastníky v písemné smlouvě o dílo ze dne 3. listopadu 2006 pro případ prodloužení žalované (jako zhotovitelky) s dokončením a předáním díla objednaného žalobci ve smluveném termínu do 30. června 2007.

Soud prvního stupně shledal smlouvu o dílo uzavřenou ve smyslu § 536 a násl. obchodního zákoníku (dále jen obch. zák.) platnou, když všechny formální náležitosti byly splněny. Neztotožnil s námitkou žalované poukazující na neplatnost smlouvy z důvodu nedostatečného vymezení předmětu díla a současně neshledal odůvodněnou námitku žalované ohledně prodloužení žalobců. Vyšel přitom ze zjištění, že dopisy žalované, ve kterých vyzývala žalobce k převzetí díla, doručovala v rozporu se sjednaným způsobem. Jako irrelevantní shledal soud

prvního stupně i obranu žalované spočívající v argumentu nemožnosti splnění díla v termínu, a to z důvodu změny rozsahu díla, neboť žalovaná měla na výběr postup předvídaný smlouvou (tedy návrh změny smlouvy nebo její doplnění, obě písemnou formou podle čl. 4.3 smlouvy) nebo provedení pouze těch prací, které považovala za smluvně požadované, čímž by došlo k řádnému dokončení díla. Soud prvního stupně konstatoval, že změna termínu plnění mohla být podle čl. 4.2 smlouvy provedena pouze písemnou formou na základě dohody stran. V případě neexistence takového doplnění pak žalovaná zůstala vázána původně sjednaným termínem předání (nejpozději do 30. června 2007), který nedodržela. Soud prvního stupně uzavřel, že požadovaná smluvní pokuta je odpovídající délce trvání prodlení se splněním díla a je oprávněná i s ohledem na význam povinnosti zhotovení díla včas, proto žalobcům požadovanou smluvní pokutu přiznal.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. února 2013, č.j. 69 Co 5/2013-77, změnil výrok I. soudu prvního stupně tak, že žalobu na zaplacení 1 250 000 Kč zamítl a výrokem II. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

Odvolací soud částečně zopakoval dokazování soudu prvního stupně, a to smlouvou o dílo, rozhodnutím Odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 ze dne 30. listopadu 2005, č.j. výst. 4811/05/Slo/D 1743 Dej a průvodní a technickou zprávou projektové dokumentace zpracované Q Projekt – 5/2006, z nichž zjistil, že v čl. 2.1 smlouvy o dílo se žalovaná, jako zhotovitelka, zavázala, že způsobem a za podmínek vyplývajících ze smlouvy a podle stavební dokumentace (viz bod 2.2.1 smlouvy) provede pro žalobce, jako objednatele, vlastním jménem, na vlastní nebezpečí a ve sjednané době stavební úpravu půdy za účelem zřízení dvou bytových jednotek. Z rozhodnutí č.j. výst. 4811/05/Slo/D 1743 Dej ze dne 30. listopadu 2005, v právní moci od 3. ledna 2006, o povolení na změnu stavby před dokončením, odvolací soud zjistil, že bylo vydáno na stavební úpravy spojené s dispozičními změnami půdní vestavby jedné bytové jednotky v nárožním bytovém domě č.p. P.–D. V průvodní a technické zprávě stavební dokumentace bylo pak uvedeno, že uvedená dokumentace řeší úpravu stávajícího půdního prostoru (v objektu P.), přičemž dojde ke zřízení dvou bytových jednotek. Na základě těchto skutkových zjištění dospěl odvolací soud k závěru, že smlouva je neplatným právním úkonem. K tomuto závěru vedla odvolací soud skutečnost, že smlouva, vymezující předmět díla jako stavební úpravu půdy za účelem zřízení dvou bytových jednotek, a to podle stavební dokumentace zpracované rovněž na dvě bytové jednotky, byla uzavřena dne 3. listopadu 2006, tedy v době, kdy již existovalo pravomocné stavební rozhodnutí k této stavbě, č.j. výst. 4811/05/Slo/D 1743 Dej, které se vztahovalo pouze k jedné bytové jednotce. Rozhodnutí tedy předpokládalo zřízení jedné bytové jednotky, byť předmětem díla podle smlouvy na základě stavební dokumentace mělo být zřízení dvou bytových jednotek. Uvedený rozpor mezi smlouvou a rozhodnutím představuje podle odvolacího soudu obsahový rozpor smlouvy se zákonem, konkrétně ustanovením § 54 a 68 zákona č. 50/1976, stavební zákon, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí, když podle smlouvy mělo být prováděno dílo v rozporu s obsahem rozhodnutí, jestliže podle smlouvy měly být vybudovány dvě bytové jednotky, zatímco podle rozhodnutí bytová jednotka jedna, tedy dílo nepovolené. Uvedený obsahový rozpor smlouvy se zákonem podle závěru odvolacího soudu založil její absolutní neplatnost podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen obč. zák.), ve znění platném do 31. prosince 2013, zároveň s přihlédnutím k § 1 odst. 2 větě druhé obč. zák., ke které je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že důvod neplatnosti se vztahuje

k podstatné (pojmové) náležitosti smlouvy, jako smlouvy o dílo, tedy k vymezení předmětu díla, postihuje neplatnost smlouvy jako celek, a to včetně dotčeného ujednání smlouvy o smluvní pokutě, o které žalobci opírají svůj žalobní požadavek (§ 41 obč. zák. s přihlédnutím k § 1 odst. 2 větě druhé obč. zák.).

Odvolací soud uzavřel, že žalobou uplatněný nárok žalobců není důvodný, když se opírá o absolutně neplatné ujednání o smluvní pokutě, které účastníky nezavazuje, a proto odvoláním napadený vyhovující výrok I. o věci samé rozsudku soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl.

Proti rozsudku odvolacího soudu podali žalobci dovolání s tím, že jej považují za přípustné podle § 237 občanského soudního řádu (dále jen o. s. ř.), neboť napadené rozhodnutí ve smyslu § 237 o. s. ř. závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která v rozhodování Nejvyššího soudu České republiky (dále jen Nejvyšší soud) dosud nebyla vyřešena, a kterou odvolací soud podle názoru žalobců vyřešil v rozporu s hmotným právem. Za dovolacím soudem neřešenou otázkou považují otázku, zda je pro rozpor se zákonem podle 39 obč. zák. neplatná smlouva o dílo, ve které se smluvní strany dohodly na provedení díla jiným způsobem, než který byl v okamžiku uzavření smlouvy o dílo povolen rozhodnutím orgánu veřejné správy (zde stavebního úřadu); to vše za předpokladu, že provedení díla sjednaného rozsahu nebylo tímto orgánem veřejné správy zakázáno. Žalobci namítají, že odvolací soud zcela přehlédl, že provedení díla, sjednaného ve smlouvě o dílo, nebylo ani zakázané, ani nemožné. Nastalou situaci bylo možno podle dovolatelů řešit cestou změny stavby před dokončením podle § 68 zákona č. 50/1976 Sb., ke kterému následně skutečně došlo, anebo cestou vydání nového stavebního povolení na dílo popsané v předmětné smlouvě o dílo.

Žalobci navíc považují názor odvolacího soudu za nepřípustné omezení soukromoprávní volnosti, které svojí intenzitou porušuje i čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Domnívají, že stavební zákon ani žádný jiný právní předpis nezakazuje dvěma osobám soukromého práva, aby mezi sebou po vydání stavebního povolení uzavřely smlouvu o dílo, na jejímž základě má být dílo provedeno způsobem odlišným, než je dosud povoleno ve stavebním povolení. Za tímto účelem stavební zákon zná institut změny stavby před jejím dokončením podle § 68 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění, případně bylo lze požádat o vydání nového stavebního povolení souladného se smlouvou o dílo. Je ostatně notorií, že změna stavby před jejím dokončením je zejména u rekonstrukcí zcela běžná s ohledem na skutečnost, že ne vždy lze předem zcela přesně specifikovat rozsah a způsob provádění stavebních prací. Domnívají, že jediným případem, kdy by bylo namísto uvažovat o sjednání plnění díla nedovoleného, by byl případ, kdy by si smluvní strany sjednaly provedení takového díla, které stavební úřad pravomocně zakázal. O to ale v posuzované věci nejde. Dovolatelé poukazují na to, že pokud by právní názor Městského soudu v Praze byl doveden ad absurdum, bylo by nutno dovodit, že jakákoliv smluvní změna stavebních prací v průběhu jejich provádění musí probíhat tak, že objednatel nejprve požádá o změnu stavby před dokončením, následně vyčká právní moci tohoto rozhodnutí a až poté je oprávněn uzavřít smlouvu o dílo či její dodatek, kterou si zabezpečí provedení stavebních prací v souladu s takovým rozhodnutím. Žalobci se domnívají, že takovýto postup žádný zákon nestanoví. Vyžadování takového postupu pod sankcí absolutní neplatnosti pak žalobci považují za naprosto nepřípustný zásah do zásady, podle které každá osoba soukromého práva může činit vše, co jí zákon nezakazuje.



Žalobci se domnívají, že předmětná smlouva o dílo neměla být posouzena jako neplatná. Nadto žalobci upozorňují na konstantně judikovanou prioritu výkladu nezakládajícího neplatnost, viz například nález ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 625/03, podle něhož je základním principem výkladu smluv prioritou výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před takovým výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba výklady. Je tak vyjádřen a podporován princip autonomie smluvních stran, povaha soukromého práva a s ním spojená společenská a hospodářská funkce smlouvy. Neplatnost smlouvy má být tedy výjimkou, nikoliv zásadou. Pokud by byla předmětná smlouva o dílo posouzena jako platná, mělo by být vycházeno z ostatního závěru soudu prvního stupně a odvolacího soudu, podle kterých skutečně došlo k prodlení zhotovitele s provedením díla. V návaznosti na toto prodlení byla sjednána povinnost žalované uhradit smluvní pokutu, která je předmětem sporu; žalobě by proto mělo být jako důvodné vyhověno.

Žalobci jsou přesvědčeni, že je důvod pro změnu napadeného rozsudku odvolacího soudu tak, že jejich žalobě bude v plném rozsahu vyhověno. Pokud by snad dovolací soud shledal, že není možno napadený rozsudek změnit, navrhuje žalobci zrušení napadeného rozsudku a jeho vrácení Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

Podle § 241a odst. 1 o. s. ř. lze dovolání podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř., jestliže dovolatelé oprávněně v dovolání argumentují tím, že dovolací soud dosud neřešil otázku dovolateli položenou, na níž bylo rozhodnutí odvolacího soudu založeno.

Nejvyšší soud se proto zabýval řešením právní otázky „*zda je pro rozpor se zákonem podle § 39 obč. zák. neplatná smlouva o dílo, ve které se smluvní strany dohodly na provedení díla jiným způsobem, než který byl v okamžiku uzavření smlouvy o dílo povolen rozhodnutím orgánu veřejné správy (zde stavebním úřadem); to vše za předpokladu, že provedení díla sjednaného rozsahu nebylo tímto orgánem veřejné správy zakázáno*“. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolatelům lze přisvědčit, že zákonná úprava nezakazuje dvěma subjektům soukromého práva, aby mezi sebou po vydání stavebního povolení uzavřely smlouvu o dílo, na jejímž základě má být dílo provedeno způsobem odlišným, než je dosud povoleno ve stavebním povolení. Smlouva o dílo, na jejíž předmět díla nebylo vydáno stavební povolení, je platná. Zákon č. 50/1976 Sb. v § 68 připouštěl, že stavební úřad může na žádost stavebníka v odůvodněných případech povolit změnu stavby ještě před jejím dokončením. I v současné právní úpravě v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ustanovení § 118 připouští možnost povolení změny stavby před jejím dokončením – před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby. Z uvedeného je zřejmé, že není správný závěr odvolacího soudu, že absolutní neplatnost smlouvy podle § 39 obč. zák. založil rozpor mezi smlouvou o dílo a rozhodnutím stavebního úřadu, kdy stavební povolení předpokládalo zřízení jedné bytové jednotky, ale předmětem díla podle smlouvy na základě

stavební dokumentace mělo být zřízení dvou bytových jednotek, umožňuje-li stavební zákon povolení změny stavby před jejím dokončením.

Nutno dospět však k závěru, že i když odvolací soud nesprávně dovodil neplatnost smlouvy o dílo uzavřené mezi účastníky dne 3. listopadu 2006, není jeho právní závěr o nevyhovění nároku žalobců na zaplacení smluvní pokuty nesprávný, resp. není v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí dovolacího soudu (srov. například rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 2. října 2013, sp. zn. 32 Cdo 1861/2012, podle něhož, nesplní-li dlužník povinnost řádně a včas, může jeho prodlení podle ustanovení § 365 obch. zák. vyloučit pouze prodlení věřitele, nikoli jiná okolnost). Jestliže totiž ze skutkových zjištění vyplynulo, že ve smlouvě o dílo se žalovaná, jako zhotovitelka, zavázala provést pro žalobce, jako objednatele, stavební úpravu půdy za účelem zřízení dvou bytových jednotek nejpozději do 30. června 2007 a podle bodu 2.2 smlouvy byla podkladem pro její uzavření mimo jiné i stavební dokumentace a stavební rozhodnutí ke stavbě, kterým bylo rozhodnutí Odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 č.j. výst. 4811/05/Slo/D 1743 Dej ze dne 30. listopadu 2005 (právní moci nabylo dne 3. ledna 2006), představující rozhodnutí o stavebních úpravách v bytovém domě spočívajících ve vestavbě jedné bytové jednotky, lze dovodit, že prodlení žalované, jako zhotovitelky, s dokončením stavby bylo způsobeno prodlením žalobců, jako objednatelů, spočívajícím v jejich nečinnosti, týkajícím se včasného zajištění stavebního povolení pro zhotovení stavby podle sjednané smlouvy. Žalovaná, jako zhotovitelka, nemůže nést sankční důsledky toho, že dílo (stavba) nebylo dokončeno a předáno ve sjednaném termínu, jestliže v důsledku nečinnosti objednatelů, které lze kvalifikovat jako nedostatek jejich součinnosti při zhotovování díla, nebylo vydáno příslušné stavební povolení. V takovém případě totiž brání provedení stavby veřejné právo, kterým jsou strany vázány, neboť podle § 58 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., platného v rozhodné době, žádost o stavební povolení spolu s předepsanou dokumentací podává u stavebního úřadu stavebník, kterým se podle § 139 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb. rozumí investor a objednatel stavby. Žalovaná, jako zhotovitelka, se proto nedostala do prodlení se zhotovením díla, pro něž by žalobcům náležela smluvní pokuta za prodlení žalované s dokončením díla, nebylo-li ve smlouvě sjednáno, že příslušné stavební povolení zajistí žalovaná, jako zhotovitelka.

---

**Dotaz**

Stavíme rodinný dům na základě stavebního povolení. Ohlášení nepostačilo, protože dům má větší zastavěnou plochu než 150 m<sup>2</sup>. Z rodinných důvodů bychom se do domu potřebovali nastěhovat dříve, než bude dokončen, ale neradi bychom porušili nějaký zákon a platili pokutu. Při kontrolní prohlídce jsme se pracovnice stavebního úřadu ptali, zda existuje nějaká možnost užívat stavbu dříve, ještě před kolaudací. Sdělila nám, že nic takového není možné. Měla pravdu?

**Odpověď**

Dotaz zřejmě nebyl správně položen nebo pochopen, protože stavební zákon umožňuje kolaudovat i dokončenou část stavby, popřípadě užívat dočasně stavbu nedokončenou (pro zjednodušení textu je uváděn termín „kolaudace“ namísto „užívání stavby na základě oznámení záměru“ nebo „kolaudačního souhlasu“).

Kolaudovat „pro trvalé užívání“ lze nejen celou dokončenou stavbu, ale i část stavby schopnou samostatného užívání, jak o tom svědčí ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona. Kolaudace vašeho rodinného domu nebude vyžadovat kolaudační souhlas (alespoň v dotazu neuvádíte, že by to ve stavebním povolení stavební úřad uložil). V takovém případě musí stavebník nejméně 30 dnů před tím, než hodlá zahájit užívání stavby, oznámit tento záměr stavebnímu úřadu. Stavební úřad pak bude postupovat podle § 120 stavebního zákona bez ohledu na to, zda má být kolaudována celá stavba nebo její část schopná samostatného užívání.

Stavební zákon upravuje v § 123 také předčasné užívání stavby, před jejím úplným dokončením. V tomto případě jde o užívání časově omezené; po dokončení musí být stavba řádně kolaudována. Stavebník musí o povolení předčasného užívání stavby požádat stavební úřad. K žádosti o povolení předčasného užívání stavby musí stavebník přiložit také dohodu se stavebním podnikatelem, který stavbu jako zhotovitel provádí. Dohoda obsahuje jeho popřípadě podmínky předčasného užívání stavby.

Pro úplnost dodáváme, že před kolaudací lze užívat stavbu také tehdy, když je prováděn zkušební provoz, kterým se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace (§ 124 stavebního zákona). Příkladů v úvahu zejména u staveb obsahujících technologické zařízení, u něhož je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání, dodržení podmínek stavebního povolení nebo integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.

**Dotaz**

Jsem investorem stavby, pro kterou bylo vydáno před územním rozhodnutím stanovisko k posouzení vlivu na životní prostředí, s kladným výsledkem; územní rozhodnutí nám bylo

bez problémů vydáno a nabylo právní moci. Náš záměr byl veřejně projednán a nikdo, a to ani občanské sdružení, které se projednání zúčastnilo, proti stavbě neprotestovalo.

Když jsme na začátku března tohoto roku nesli žádost o stavební povolení na náš stavební úřad, informovali nás, že stavební povolení bude vydávat stavební úřad v obci s rozšířenou působností, kterému spis stejně předají, protože nestačí stavební povolení do konce března vydat. Kdo bude naši žádost o stavební povolení vyřizovat?

### Odpověď

Informace podaná stavebním úřadem byla v podstatě správná.

Dnem 1. 4. 2015 nabývá účinnosti zákon č. 39/2015 Sb., kterým byl změněn zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony včetně stavebního zákona. Novela přináší do života stavebníků i stavebních úřadů významné změny. Především **upravuje postup v navazujících řízeních**, kterými rozumí nejen řízení o umístění stavby, ale i stavební řízení **pro záměry vyžadující posouzení podle citovaného zákona**. Posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí (EIA) bude vyžadováno také pro vydání stavebního povolení, nejen pro územní rozhodnutí jako doposud.

Podle § 13 odst. 8 stavebního zákona, ve znění zákona č. 39/2015 Sb. **bude k vedení navazujících řízení příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností**, a to ode dne účinnosti novely, tedy od 1. 4. 2015. Podle přechodných ustanovení k novele stavebního zákona (část čtvrtá čl. VI bod 4 zákona č. 39/2015 Sb.) správní řízení (územní, stavební) zahájená před 1. 4. 2015, ale neukončená vydáním rozhodnutí, se tímto dnem přerušují a věc musí být neprodleně postoupena obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

-zv-



# STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin

Vydává Česká společnost pro stavební právo s odbornou garancí Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Ministerstva průmyslu a obchodu ČR

---

## **Redakční rada:**

Ing. arch. Hana Bártová, Mgr. David Dvořák (místopředseda), JUDr. Emil Flegel,  
JUDr. Miroslav Hegenbart, Mgr. Pavel Herman, JUDr. Václava Koukalová,  
JUDr. Jan Mareček, prof. JUDr. Karel Marek, CSc., JUDr. Pavel Novák,  
Ing. Marcela Pavlová, prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., JUDr. Pavla Schödelbauerová,  
Ing. Petr Serafín (místopředseda), JUDr. Jan Sixta, Ing. Zbyšek Sochor,  
doc. JUDr. Ivana Štenglová (předsedkyně), Ing. Jitka Víchová, JUDr. Zdeňka Vobrátilová,  
Ing. arch. Václav Vondrášek

Ročník XIX

## **Výrobu a distribuci zajišťuje:**

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.  
301 00 Plzeň, Kardinála Berana 1157/32  
[www.alescenek.cz](http://www.alescenek.cz)

## **Předplatné, objednávky:**

ČSPSP, 110 00 Praha 1, Václavské náměstí 31 (adresa pro korespondenci)  
Telefon: 222 231 316  
e-mail: [bulletin@spolstavprav.cz](mailto:bulletin@spolstavprav.cz)