

Autory tohoto čísla jsou:

JUDr. Petr Vojtek, Nejvyšší soud, Ing. Ladislav Havel, Praha, JUDr. Gabriel Achour, Mgr. Martin Pelikán, Achour & Hájek s.r.o., Mgr. Lenka Lelitovská, JUDr. Petr Novotný, LL.M., MT Legal s.r.o., JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., Právnická fakulta UK Praha, JUDr. Marek Hanák, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Ing. Vladimíra Helebrantová, MHMP, Ing. Lenka Holendová, KÚ Středočeského kraje, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP, JUDr. Vlastislav Zunt, ČSPSP

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Petr Vojtek

**K náhradě újmy z provozních činností z pohledu nové úpravy
a použitelné judikatury** 1

Ladislav Havel

Energetický zákon po novele 14

Jakub Handrlica

**Omezení vlastnických práv k nemovitým věcem
v novelizovaném energetickém zákoně** 28

Diskuse – Polemika

Gabriel Achour, Martin Pelikán

Právní úprava smluvní pokuty 36

Lenka Lelítovská, Petr Novotný

**Jaký subdodavatelský závazek ve vztahu k prokazování kvalifikace
v zadávacím řízení ob stojí?** 46

Marek Hanák

Umístění stavby v proluce pohledem veřejného ochránce práv 50

Vladimíra Helebrantová	
Na otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi	54

Lenka Holendová	
Nad připravovanou novelou stavebního zákona	57

Průřezové informace

Emil Flegel	
Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád	59

Na pomoc stavební praxi

<i>Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu</i>	<i>63</i>
--	-----------

<i>Z rozhodnutí Nejvyššího soudu</i>	<i>79</i>
--	-----------

Konference Evropské společnosti pro stavební právo	83
---	-----------

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Petr Vojtek

**On Reimbursement for Detriment Resulting from Operational Activities
from Viewpoint of New Legal Regulations and Applicable Case Law 1**

The author looks at the new legal regulations which with regard to the nature of operational activities and especially dangerous operations and with regard to the different degree of danger, systematically and logically set out these different situations, which differs through the objective opportunity to deal with the risk of damages and the resulting different exclusion reasons.

Ladislav Havel

Amended Energy Act 14

The author relays basic information about the wide-ranging amendment to the Energy Act under Act No. 131/2015 Coll., which completes current developments in energy industry legislation.

Jakub Handrlica

Limitations on Ownership Rights to Real Estate in Amended Energy Act 28

The article deals with legislation limiting ownership rights to real estate in Act No. 458/2000 Coll., the Energy Act, in relation to the amendment made by Act No. 131/2015 Coll. It analyses the changes made by the amendment regarding the various forms of limitations on ownership rights that could have consequences for procedures under the Construction Act (establishment of new structures, maintenance work, construction alterations, exchange of wiring, etc.).

Discussion – Controversy

Gabriel Achour, Martin Pelikán

Legal framework of contractual penalty 36

This article summarises legal framework of contractual penalty in Law No. 89/2012 Coll., Civil code, which came to power on the 1 of January 2014. Article is also pointing out main differences between the currently effective legal framework and the old one, like moderation right of the court in the matter of amount of the contractual penalty. The authors also highlight some of the most common mistakes made in during the conclusion of contractual penalty and possibly can lead to its nullity.

Lenka Lelitovská, Petr Novotný

What subcontract suffices to prove qualifications in tender procedures? 46

The article examines the recent jurisprudence of the Office for the Protection of Competition and administrative courts in relation to the possibility of proving a part of required qualifications in tender procedures by means of subcontractors. It focuses on the required contents of the obligations of the subcontractors formulated in subcontracts and their obligation to participate in the execution of the works.

Marek Hanák

Placement of Structure on Gap Site in the View of the Public Defender of Rights. 50

The author uses practical examples and decided cases to assess the issue of a gap site and the regime for building on it.

Vladimíra Helebrantová

On Questions concerning Proceedings on Demolition of Structure under the Construction Act in Practice. 54

Using her practical experience, the author draws attention to problems in proceedings on the demolition of a structure.

Lenka Holendová

On the Forthcoming Amendment to the Construction Act. 57

A few thoughts on the forthcoming amendment to the Construction Act in comparison with previously valid legislation.

Cross-section Information

Emil Flegel

Meeting of the section of the Urban Planning, Urban Permits, Construction Permits and Building Code 59

Help to legal practice

Based on decisions of Supreme administrative court 63

Based on decisions of the Supreme Court. 79

Congress ESCL 83

K náhradě újmy z provozních činností z pohledu nové úpravy a použitelné judikatury

Petr Vojtek

Úvod

Úprava tzv. objektivní odpovědnosti byla obsažena již v občanském zákoníku č. 40/1964 Sb. (dále též jen „obč. zák.“). Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinný od 1. 1. 2014 (dále též jen „o. z.“), takový typ zpřísněné povinnosti hradit újmu rovněž zná, dokonce v jakémsi zastřešujícím ustanovení § 2895 o. z. souhrnně pro všechny tyto odpovědnostní typy stanoví, že povinnost provozovatele hradit újmu nastupuje bez ohledu na protiprávnost a na zavinění. Náhrada újmy se vždy spojuje se zvlášť kvalifikovanou škodnou událostí, definovanou v příslušném ustanovení § 2920–2950 o. z. Oproti předchozí úpravě nový kodex rozšiřuje okruh těchto případů například o odpovědnost majitele zvířete (§ 2933–2935 o. z.) či o škodu způsobenou vadou výrobku (§ 2939–2943 o. z.), přeformuloval pak škodu způsobenou věcí (§ 2936–2938 o. z.) a kromě jiných zachoval i škodu z provozní činnosti (§ 2924 o. z.), z provozu zvlášť nebezpečného (§ 2925 o. z.) a na nemovitosti v důsledku prací (§ 2926 o. z.). Pro všechny případy přísné odpovědnosti (v zahraničí označované též pojmem *strict liability*) je společný zejména jejich účel, tedy zohlednění určitého stavu rizika, které přesahuje standardní mez, a ochrana poškozených osob právě tím, že škůdce bude povinen k náhradě ve všech případech, kdy neprokáže specifické důvody pro odmítnutí odpovědnosti (tzv. liberace), jsou-li zákonem připuštěny. Náhrada újmy je tak pro poškozeného dosažitelná ve srovnání s odpovědností založenou na protiprávnosti jednodušeji, neboť prokazuje pouze kvalifikovanou škodnou událost, příčinnou souvislost a vzniklou újmu, přičemž zavinění není relevantní.

Instituty provozní činnosti a provozu zvlášť nebezpečného jsou dobře známy z předchozí úpravy, za které se postupně rozvíjela poměrně četná judikatura hlavně k prosté provozní činnosti. V novém zákoně jsou pak obě provozní činnosti navázány systematicky a propojeny logicky vzhledem k rozdílné míře nebezpečí, která z nich plyne, a zejména vzhledem k objektivním možnostem čelit riziku vzniku škod. Tomu pak odpovídá i konstrukce liberačních důvodů, které jsou odlišné a odpovídají rozdílu mezi stupněm nebezpečnosti a tím i odvratitelností škodlivých účinků obou typů provozů.

Osobou povinnou k náhradě škody (škůdcem) je vždy provozovatel potenciálně nebezpečné činnosti. Nově je ovšem u prosté provozní činnosti zaveden požadavek výdělečnosti

(dopadá na toho, kdo vyvíjí provozní činnost výdělečně, tj. za účelem dosažení zisku), a podle důvodové zprávy se výdělečnost netýká jen zařízení, která mají platící klientelu, ale i takových, jejichž výdělkem jsou především příjmy z veřejných prostředků (například veřejné nemocnice, školy a podobné ústavy). U provozu zvláště nebezpečného se tento prvek nezmiňuje, zřejmě z toho důvodu, že zvýšená potencialita vzniku újmy zde vyžaduje zpřísněnou odpovědnost ve všech případech, tedy i u těch výjimek, kdy by snad takový provoz nebyl vykonáván za účelem zisku.

Prostá provozní činnost

Ani nový občanský zákoník nepřináší přesnější definici provozní činnosti (§ 2924 o. z.), pouze ji poněkud zpřesňuje poukazem na charakter zařízení, v němž se vykonává, tj. hovoří o závodu či jiném zařízení. Nezbytnou podmínkou je, že škoda byla vyvolána (je v příčinné souvislosti) právě povahou provozu samotného. Jsou proto využitelné judikatorní závěry i definice provozní činnosti v právníkové literatuře, podle nichž je většinou její obsah vykládán jako činnost související s předmětem činnosti (podnikatelské, obchodní), kterou fyzická nebo právnická osoba vyvíjí ve formě tzv. provozu, tedy zpravidla opakovaně za použití určitých organizačních opatření, často s využitím různých technologií či postupů, které se mohou vymknout kontrole a jsou potenciálně nebezpečné. Jakousi „vlajkovou lodí“ z hlediska definice provozní činnosti byl dlouho rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2000, sp. zn. 25 Cdo 890/2000, který vedle obecného vymezení provozní činnosti v konkrétním případě dovodil, že škodu vzniklou v důsledku závady na rozvodu elektřiny venkovní elektrickou přípojkou je třeba posuzovat jako škodu způsobenou provozní činností (je pravdou, že pozdější judikatura přišla s některými podrobnějšími definicemi a nekladla již tolik důraz na formální stránku věci – předmět činnosti provozovatele, jako spíše na faktickou a bezprostřední příčinu vzniku škody).

Pojem **závod** míří na organizovaný tovární způsob činnosti, při němž jsou používány stroje, nástroje, přístroje či technologické postupy, které nemusí být plně zvladatelné a kontrolovatelné a mohou ze své podstaty mít nepříznivé účinky na okolí či na osoby do styku s nimi přicházející. Pojem **jiné zařízení** pak umožňuje vztáhnout tuto úpravu i na jiné aktivity než je čistě výrobní sféra (například poskytování služeb, při nichž mohou rovněž nastat nežádoucí účinky používaných technologií či věcí).

Jsou výslovně určeny tři okruhy faktorů (původců) vzniku škody:

- a) vlastní provozní činnost,
- b) věc při ní použitá,
- c) vliv činnosti na okolí.

Vlastní provozní činnost může představovat právě samotné využití technologických postupů, jako je například dodávka elektřiny, plynu, těžební, zemědělské a jiné výrobní postupy či procesy. Věc použitá při provozní činnosti může způsobit újmu a stát se tak nositelem škodlivého účinku, jde-li o předmět spojený bezprostředně s provozními postupy. Vlivem činnosti na okolí je míněn nepříznivý dopad technologických postupů navenek, jako například únik škodlivin. Toto rozlišení umožňuje zahrnout různé způsoby a mechanismy negativního působení provozní činnosti.

Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3113/2006 (Soubor civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, C 6568, C. H. Beck – dále též jen „Soubor“) škoda způsobená provozní činností je vyvolána samotnou existencí provozního zařízení, které škodlivě působí na okolí, a to bez ohledu na to, zda zařízení je v chodu či nikoliv. Škoda zde vznikla odplavením stavebního materiálu žalobce vodou vypouštěnou z malé vodní elektrárny, která nebyla v běžném provozu, protože probíhala její oprava. O škodu způsobenou provozní činností (fyzikálními, chemickými, popřípadě biologickými vlivy provozu na okolí) jde nejen v případě škodlivého působení provozu při jeho činnosti, ale i v případě provozního zařízení, jehož samotná existence v daném místě má škodlivý vliv na okolí (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. 25 Cdo 484/2013, Soubor C 14070). Toto rozhodnutí odkazuje též na právníckou literaturu (srov. Švestka, J.; Spáčil, J.; Škárová, M.; Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník I. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 1078), podle níž může jít o způsobení škody nejen přímo při aktivním provozu daného zařízení, ale i pouhou existencí provozního zařízení, které vyvíjí škodlivý vliv na okolí, a to bez ohledu na to, zda zařízení je v chodu či nikoliv. V daném případě tzv. bludné elektrické proudy pronikaly na pozemek žalobce z vlečky v důsledku jejího vodivého spojení s hlavní trati, na němž byl realizován provoz pomocí elektrické trakce. Vlastností vlečky, která umožnila pronikání bludných proudů na území žalující obce, je její vodivost. Ačkoli zdrojem bludných proudů byl provoz elektrické trakce na hlavní trati, škodlivé fyzikální vlivy, jež se projevovaly v obci, byly způsobeny vlečkou, která je dovedla až tam, kde škodí, a bez existence vlečky by v daném místě k masivnímu pronikání bludných proudů na území žalující obce nedocházelo. Škoda na majetku žalující obce tedy byla způsobena fyzikálními vlivy určitého zařízení sloužícího k provozování vlečky a její provozovatel odpovídá za škodu bez ohledu na to, zda samotný původ těchto proudů pochází z provozu na vlečce nebo se na zařízení vlečky dostává z jiné trati.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. 25 Cdo 529/2006 (Soubor C 5791) řeší škodu vzniklou poněkud netypickým samovznícením rostlinného materiálu (tzv. chmelinka), avšak velmi logickým způsobem ji charakterizuje jako škodu způsobenou provozní činností subjektu, který jej po sklizni chmele skladuje na poli. Jestliže se rostlinný materiál v rámci agrotechnického postupu ponechává na poli za účelem dalšího využití jako prostředku ke zkvalitnění půdy, je věcí použitou při provozní činnosti zemědělce. Uskladnění chmelinky, která je vedlejším produktem při výrobě chmele, a to tak, aby zmenšila svůj objem a váhu tlením, je činností, která bezprostředně navazuje na hlavní zemědělskou činnost. V daném případě mělo zahoření původ v samotném rostlinném materiálu, k jehož charakteristickým vlastnostem patří schopnost samovznícení za určitých podmínek. Nejde tudíž o škodu, jež by byla způsobena nějakou neodvratitelnou událostí vně provozu.

Příkladem odpovědnosti z provozní činnosti je i poškození koně nárazem závěsné přepážky ve vodicím zařízení určeném pro výcvik koní, které bylo součástí vybavení stájí, v nichž žalovaný poskytoval služby spojené s chovem a výcvikem sportovních koní (jde o škodu způsobenou použitím věci při provozní činnosti). Ta se provádí zpravidla opakovaně za použití určitých organizačních opatření, někdy s využitím různých technologií či postupů, včetně věcí, jimiž je místo činnosti (provozovna) vybaveno. Na rozdíl od škodlivých vlivů na okolí nemusí jít u věci použité při provozní činnosti o věc či technologii potencionálně nebezpečné, které pro svůj charakter a možnost selhání při jejich ovládání představují zdroj nebezpečí pro okolí. Zákon neomezuje okruh věcí, s jejichž použitím je tento typ odpovědnosti spojen, proto je

k nim třeba řadit jakékoliv zařízení či vybavení provozovny, v níž se v rámci provozní činnosti poskytují služby. Provozní činností je i chov a výcvik koní, jestliže je spojen s nabízením (a organizací) různých druhů služeb (ustájení koní a jejich trénink) v areálu k tomu vyhrazených stájí, a to za pomoci zařízení a věcí, které jsou jejich součástí. V posuzovaném případě vznikla škoda nárazem závěsné přepážky, kterou jsou od sebe odděleni koně ve vodicím zařízení určeném pro výcvik koní, tzv. „kolotoči“, což je druh tréninkového trenažéru. Není pochyb, že tzv. kolotoč byl součástí vybavení stájí žalovaného, tvořil tedy (právně i fakticky) součást areálu a představoval (vedle řady jiných zařízení a věcí) vybavení stájí, v němž žalovaný poskytoval nabízené služby spojené s chovem a výcvikem sportovních koní; proto je třeba i takový kolotoč považovat za věc sloužící k provozování předmětných stájí, tedy za věc použitou při této provozní činnosti (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 25 Cdo 2614/2010, Soubor C 10770).

Samotná organizace kulturní akce spojené s hudební produkcí sice nepředstavuje provozní činnost, která by bez dalšího zakládala odpovědnost za škodu, avšak rozhodující je, co bylo bezprostřední příčinou úrazu při přípravě takové akce. K zásahu žalobce elektrickým proudem došlo v době, kdy byla pro účely akce instalována elektrická hudební aparatura, tedy věc nezbytná pro hudební produkci, kterou žalovaná pořádala za úplatu ve svých prostorách v rámci předmětu své činnosti; četnost či ojedinělost takových akcí není významná. Měla-li zásah proudem přivodit právě elektřinou napájená aparatura, je zřejmé, že nepříznivý účinek na zdraví žalobce byl vyvolán věcí, kterou žalovaná použila pro svou provozní činnost. Není přitom podstatné, že hudební složku akce pro žalovanou zajišťoval jiný subjekt (diskžokej) se svou aparaturou. Z hlediska odpovědnosti podle § 420a obč. zák. se totiž nerozlišuje, zda škoda byla způsobena osobně odpovědným subjektem (osobou fyzickou či právnickou, popřípadě jejími zaměstnanci), nebo osobou jinou, kterou provozovatel při své činnosti použil (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 25 Cdo 776/2012, Soubor C 12282).

Ve věci řešené k dovolání rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 25 Cdo 807/2012 (Soubor C 12714), šlo především o unesení důkazního břemene při prokázání příčinné souvislosti mezi činnostmi, jejíž provozní charakter nebudil pochybnosti, a škodou vzniklou v důsledku požáru. V řízení bylo prokázáno, že zahořely zbytky slámy u podávacího otvoru kombajnu, obsluhovaného zaměstnanci žalovaného, přičemž podle odborných vyjádření tato skutečnost byla příčinou přenesení ohně silným větrem na sousední pozemky, proto dovolací soud označil úvahy o jiných možných příčinách vzniku požáru či o možnosti samovznícení za pouhou hypotetickou konstrukci. I bez přímého důkazu o přenesení ohně od kombajnu na žalobcův les, lze vzhledem ke specifické situaci, kdy nešlo o okamžité zahoření, nýbrž o postupný přenos ohně ze sklizeného pole na les i v důsledku povětrnostních podmínek, považovat souhrn nepřímých důkazů za dostatečný k prokázání mechanismu vzniku škody.

Význam má rovněž judikatura řešící, kdy se o provozní činnost nejedná. Základním rozhodnutím je zde rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2429/2007, publikovaný pod R 101/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek s jednoduchým závěrem, že o odpovědnost zhotovitele díla za škodu způsobenou provozní činností nejde, jestliže škoda nemá původ v povaze činnosti žalovaného nebo věci při této činnosti použité; došlo-li ke škodě v důsledku porušení právní povinnosti žalovaného, jde o odpovědnost obecnou. Vyvolávajícím činitelem vzniku škody totiž může být sama činnost, jež má provozní povahu (popřípadě věc při ní použitá), avšak jen tehdy, byl-li škodlivý následek způsoben právě povahou této

činnosti, tedy jejími typickými či charakteristickými vlastnostmi, jimiž se projevuje navenek. Není přitom rozhodující, zda provozní činnost probíhala bezvadně, nýbrž to, zda právě svou povahou zapříčinila vznik škody. Škoda vyvolaná provozní činností je totiž důsledkem samotného charakteru určitého provozu. Posouzení otázky, kterým právním předpisem se nárok na náhradu škody řídí, závisí na zjištění, jaká skutečnost byla příčinou vzniku škody. Stavební činnost sama o sobě nezpůsobuje zřícení okolních staveb a taková škodní událost nenáleží ani k projevům, jimiž stavební činnost včetně projektové přípravy působí navenek. Je zřejmé, že bez určitého pochybení či selhání v procesu výstavby by k takovým následkům nemohlo dojít. Dovolací soud zde přisvědčil dovolatelům, že škodní událost spočívající ve zřícení štítové zdi sousedního domu nemá původ v provozování jejich projektové činnosti ani nebyla jejich projektováním vyvolána. Příčinou vzniku škody na straně žalobce nebyla tedy povaha činnosti žalovaných ani věc při této činnosti použitá [srov. § 420 odst. 1 písm. a) obč. zák.], ani nějaké její vlivy na okolí – písm. b) a nejde ani o náhradu za poškození nemovitosti – písm. c), nýbrž odpovědnost může být dána za protiprávní úkon, pokud příčinou vzniklé škody byly určité nedostatky či chyby ve zpracovaném projektu či v činnosti žalovaných coby projektantů sousední stavby. Příčinou vzniku škody je každé jednání nebo opomenutí, bez něhož by škoda nenastala tak, jak k ní došlo, popřípadě v takovém rozsahu. Příčinná souvislost je dána, je-li doloženo, že nebyť určitých pochybení, ke škodě, tak jak vznikla, by nedošlo. Jestliže zpracovatelé projektu nedostali plně svým povinností a určité nedostatky v jimi zpracované projektové dokumentaci ke stavbě se podílely na škodné události (zřícení štítové zdi sousedního domu), bylo třeba odpovědnost posoudit z pohledu obecné odpovědnosti podle § 420 obč. zák.

Toto klasické rozlišení uznává i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 25 Cdo 2805/2006 (Soubor C 6576), vymezující pregnantně účinek samotné provozní činnosti ve vztahu k pochybení při montáži, která sice může být součástí provozní činnosti, avšak její výsledek se poměřuje spíše případnými vadami provedení díla. Vznikla-li škoda v důsledku pochybení v souvislosti s provedenou opravou elektrického topení a nesprávným postupem při zapojení elektrického zařízení do rozvodné sítě, nejde o škodu způsobenou provozováním opravárenské činnosti či dodáváním a rozvodem elektřiny.

I když s provozem zdravotnického zařízení mohou být spojeny určité technologické procesy, je objektivní odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností dána, jen vznikla-li škoda skutečně v důsledku činnosti, která má provozní povahu, nebo věci použitou při této činnosti, popřípadě fyzikálními, chemickými a jinými vlivy provozu na okolí. To nepřichází v úvahu, mělo-li podle skutkových tvrzení k poškození zdraví žalobce dojít následkem lékařského zákroku provedeného ve zdravotnickém zařízení a nikoliv následkem samotného provozování nemocnice; v dané věci byla požadována náhrada za poškození nervů horní končetiny po operaci žaludku (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2012, sp. zn. 25 Cdo 3805/2009, Soubor C 11138). Provedení lékařského zákroku samo o sobě není provozní činností ani podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. 25 Cdo 2743/2010, Soubor C 11110); zde šlo o náhradu za parézu hlasivky po operaci štítné žlázy. Ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu z 28. 3. 2013, sp. zn. II. ÚS 2992/2012.

Bankovní činnost není provozní činností (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1408/2005, Soubor C 5248), i když provedení bankovních operací může mít vliv na majetkový stav zúčastněných osob. Nejde totiž o činnost, která by navenek vykazovala nepříznivé jevy, způsobilé jako vedlejší produkt přivodit majetkovou újmu na zákonem

chráněných hodnotách. Odpovědnost za škodu způsobenou provedením (nesprávným či zákonu či smluvním podmínkám neodpovídajícím) bankovních operací se proto řídí obecnou úpravou odpovědnosti za škodu. I zde je ovšem nezbytnou podmínkou, aby mezi vznikem škody a porušením právní povinnosti ze strany banky byl vztah příčinné souvislosti, který však v posuzované věci zjištěn nebyl, neboť žalobkyně se stala obětí podvodného jednání osoby, již poskytla devizové finanční prostředky v hodnotě žalované částky, a to bankovním převodem na účet vedený u zahraniční banky, definovaný číslem účtu.

Obdobně pak ani samotná organizace sportovního utkání obecně nevykazuje znaky provozní činnosti (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 2600/2007, Soubor C 6089). Předmětem činnosti žalovaného sportovního svazu v dané věci byla mimo jiné organizace a řízení sportovních soutěží boxu. Jeho odpovědnost za škodu na zdraví způsobenou žalobci při boxerském utkání podle § 420a obč. zák. však nelze dovodit, neboť je nepochybné, že příčinou vzniku této škody nebyla činnost spočívající v organizaci předmětného turnaje a zajištění účasti žalobce na tomto turnaji, nýbrž úder, který žalobci zasadil při boxerském zápase jeho soupeř.

Škoda způsobená pádem břemene v důsledku defektu upevnění vázacích řetězů, které vadným zkrácením řetězů v rozporu s pravidly bezpečnosti vyvolal specializovaný vazač, není škodou z provozní činnosti jeřábu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1641/2014); proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost vedená pod sp. zn. III. ÚS 1747/2015). Zde nebylo pochyb o tom, že žalovaná obchodní společnost na stavbě zajišťovala práce pomocí svého jeřábu, který obsluhoval jeřábník – její zaměstnanec. Podnikatelský provoz jeřábu byl provozem ve smyslu § 420a obč. zák., pro právní posouzení odpovědnosti žalované za škodu je však rozhodující bezprostřední příčina, která vedla ke škodlivému následku a bez níž by škoda žalobci nevznikla. Samotná okolnost, že škoda vznikla v jisté souvislosti s provozním využitím pracovního stroje, bez dalšího neznámá, že byla touto činností či věcí při ní použitou skutečně způsobena. Bylo totiž zjištěno, že příčinou pádu břemene byl defekt upevnění vázacích řetězů, k němuž nedošlo samotným provozem stroje či využitím řetězů, nýbrž právě a pouze v důsledku vadného zkrácení řetězů, které v rozporu s pravidly bezpečnosti provedl specializovaný vazač, tedy osoba odlišná od obsluhy jeřábu (žalobcův kolega spoluzaměstnanec, nikoliv zaměstnanec žalované společnosti). Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1906/2004 (Soubor C 4019) pád nezajištěným otvorem v podlaze, který utrpěla osoba při práci na stavbě, není vyvolán provozní činností. To platí i v situaci, kdy stavební práce jsou provozní činností, avšak bezprostřední příčinou újmy na zdraví bylo nedodržení bezpečnostních předpisů a nezajištění otevřeného otvoru v podlaze stavby. Ač se hlavním argumentem jeví okolnost, že nejde o vliv činnosti na okolí, nýbrž dovnitř na osobu, která se na ní podílí, podstatou věci je právě rozlišení bezprostřední příčiny, která sama o sobě má sice souvislost s celkovou stavební činností, není však jejím charakteristickým projevem.

O odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností nejde ani tehdy, nebyla-li příčinou vzniku újmy na zdraví lyžaře povaha činnosti provozovatele sjezdovky ani zařízení při této činnosti použité, nýbrž porušení prevenční povinnosti provozovatele při označení a úpravě lyžařského areálu ve spojení s přeceněním lyžařských schopností lyžaře (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1668/2014).

Nejednoznačná je použitelnost judikatury na téma tzv. exhalací. O nepříznivém vlivu průmyslových činností, při nichž dochází ke spalování fosilních paliv při výrobě a v energetice,

neměla judikatura pochyby (rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 25 Cdo 325/2002, R 46/2004 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Problém byl spíše s přesností zjišťování dopadů exhalací na konkrétní lesní porosty a jejich vyčíslení. K vlivu exhalací na les vyložil například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2001, sp. zn. 25 Cdo 62/2000 (Soubor C 924), že provozní činnost, při níž je do ovzduší vypouštěn oxid síry, je ve vztahu příčinné souvislosti ke škodě vzniklé na lesních porostech. K vyčíslení výše škody odpovídající účasti provozní činnosti žalovaného na výsledné škodě způsobené více škůdci lze použít znaleckou metodu založenou na rozptylových studiích a Gaussově matematickém modelu. Vzhledem k objektivnímu charakteru odpovědnosti je pak logický závěr rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006, R 55/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, že odpovědnost provozovatele za škodu způsobenou na lesních porostech vypouštěním škodlivých látek do ovzduší není vyloučena tím, že provozovatel plní povinnosti plynoucí z předpisů o ochraně ovzduší, včetně placení poplatků za znečišťování ovzduší. Nadále se však zřejmě nebude moci uplatnit usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007 (Soubor C 6563), podle nějž investice do nových ekologických technologií, snižujících rozsah škodlivých exhalací, nenaplňují důvod ke zproštění odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností na lesních porostech. Liberační důvod podle § 420a odst. 3 obč. zák. byl totiž koncipován jinak, zatímco nyní by bylo možno zvažovat, zda technické inovace představují vynaložení péče, kterou lze po provozovateli vyžadovat ve smyslu liberačního důvodu v § 2924 věty druhé o. z. Zároveň ovšem nelze přehlédnout ustanovení § 1013 odst. 2 o. z. (jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlídělo; to neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen), které zakládá peněžitou náhradu za újmu způsobenou imisemi, přičemž uvedení do předešlého stavu a negatorní žaloba mají místo jen při překročení úředně povoleného rozsahu imisí.

Provoz zvlášť nebezpečný

O provoz zvlášť nebezpečný (§ 2925 o. z.) jde tehdy, nelze-li možnost vzniku závažné (tj. zvlášť kvalifikované) škody předem rozumně vyloučit ani při vynaložení řádné péče, již je provozovatel povinován (srov. liberační důvod u prosté provozní činnosti – § 2924 věta druhá o. z.). Zvláštní nebezpečnost provozu se tak odvíjí od zvýšené potenciality vzniku závažné škody, již nelze beze zbytku čelit. Stanoví se vyvratitelná právní domněnka zvláštní nebezpečnosti tam, kde jde o činnost provozovanou továrním způsobem (tj. v soustředěné formě za organizovaného využití technologických postupů), a tam, kde se při činnosti využívá nebezpečných látek, jako jsou výbušniny, chemikálie, radioaktivní materiály apod. Škůdce může tuto domněnku vyvrátit důkazem, že o tovární způsob provozu nejde nebo že se nebezpečné látky vůbec nepoužívají či se s nimi nenakládá. V opačném případě pak může prokázat, že přesto lze při vynaložení řádné péče rozumně předem vyloučit vznik škody, a tehdy ani provozy splňující jinak požadavky § 2925 odst. 3 o. z. nebudou považovány za zvlášť nebezpečné.

Ustanovení obecných právních předpisů o odpovědnosti za škodu způsobenou při činnostech spojených s využitím jaderné energie se použijí jen tehdy, nestanoví-li jinak mezinárodní

smlouva nebo zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), který v první řadě odkazuje na ustanovení mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a již je Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody a Společný protokol týkající se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy, vyhlášené pod č. 133/1994 Sb.

Judikatura k § 432 obč. zák. považovala za provoz zvlášť nebezpečný například trhací práce pomocí výbušnin v lomu (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3095/2005, Soubor C 5508), pravidelné a opakované průjezdy těžkých stavebních a nákladních mechanismů způsobující nadměrné zatížení pozemní komunikace, jejíž stavebnětechnický stav není takovému namáhání uzpůsoben (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2002, sp. zn. 25 Cdo 972/2000, Soubor C 1155) či dokonce jen provoz rámové pily umístěné v neodpovídajících geologických podmínkách (rozsudek bývalého Nejvyššího soudu ČSR ze dne 31. 5. 1983, sp. zn. 1 Cz 13/83, R 24/1986 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Vždy bylo rozhodující, zda jde o takový provoz, s nímž je spojena možnost zvýšeného nebezpečí vzniku závažných škod. Za zdroj zvýšeného nebezpečí byly označeny i věci, jejichž užívání má za určitých okolností vedlejší škodlivé účinky, které nejsou plně ovladatelné člověkem a s nimiž je spojen vysoký stupeň pravděpodobnosti vyvolání újmy. Provozem zvlášť nebezpečným pak mohla být i faktická existence zařízení vyvolávajícího vedlejší škodlivé účinky přírodní síly tímto zařízením využívané, jestliže tyto účinky nejsou v daných podmínkách plně ovladatelné a je s nimi spojen vysoký stupeň pravděpodobnosti vyvolání vážných škod v okolí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 10. 1995, sp. zn. 6 Cdo 52/94); zde pevný jez, sloužící ke vzdouvání vody v toku v nadjezí za účelem jejího odběru. Provoz jezu, který využívá přírodní sílu (tok řeky) k odběru vody pro potřeby železáren, má také účinky spočívající v tom, že se zanáší dno koryta řeky v nadjezí, čímž se zvyšuje niveleta dna řeky a to má za následek zvyšování vzdušné vodní hladiny. Při vyšších průtocích vody v řece v důsledku toho dochází k vybřežení vody z toku v nadjezí, k němuž by jinak - nebýt provozu jezu - nedocházelo; ve vztahu k dotčeným pozemkům poškozeného to znamená, že jsou zaplavovány již při „vodě asi sedmileté“, zatímco jinak by byly zaplaveny až při „vodě asi dvacetileté“.

Oproti tomu provoz automobilového závodu v předstartovní fázi, kdy se vozidla řadí na svá místa před startem soutěžní jízdy, nemá povahu provozu zvlášť nebezpečného (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1923/2002, Soubor C 2395); zde vznikla škoda na zdraví akreditovaného kameramana v důsledku srážky se závodním automobilem jedoucím rychlostí asi 5–10 km/h, jemuž vkročil do jízdní dráhy a utrpěl poranění nohy. Stalo se tak před startem automobilového závodu ve startovacím prostoru v době, kdy se závodní vozy řadily na své startovací pozice a pojížděly přitom nízkou rychlostí mezi ostatními vozy a osobami oprávněnými pohybovat se v těchto místech. Z toho dovolací soud dovodil, že automobilový závod v této fázi nevykazoval znaky provozu zvlášť nebezpečného, neboť ačkoliv vzhledem k popsanému pohybu vozidel a osob na místě existovalo riziko vzniku škod na majetku či zdraví, nešlo o zvlášť významné ohrožení těchto hodnot, které by výrazně přesahovalo nebezpečí hrozící například při jiné provozní činnosti či při provozu dopravních prostředků. Pohyb závodních vozidel při řazení na startovací pozice před samotným startem závodu nelze považovat za takovou činnost, při níž by použité technické prostředky či přírodní síly byly ovladatelné a kontrolovatelné jen v omezené míře, v důsledku čehož by pro okolí hrozilo přímé nebezpečí vzniku závažných škod. Provoz automobilového závodu v této fázi, která

se projevuje zcela minimálním využitím motorického potenciálu závodních strojů teprve se připravujících ke startu soutěžní jízdy, nebyl tedy shledán zvlášť nebezpečným.

Stavební činnost

Do ustanovení § 2926 o. z. (kdo, byť oprávněně provádí nebo zajišťuje práce, jimiž se jinému působí škoda na nemovité věci, nebo jimiž se držba nemovité věci znemožní nebo podstatně ztíží, nahradí škodu z toho vzniklou) byla převzata dikce ustanovení § 420a odst. 1 písm. c) obč. zák., které tyto práce řadilo mezi případy provozní činnosti. Svou povahou skutečně jde o institut provozní činnosti blízký, neboť pokrývá odpovědnost za škodu způsobenou zpravidla technickými či technologickými postupy, a to bez ohledu na porušení právní povinnosti a na zavinění. Jde dokonce o výslovně zdůrazněnou oprávněnost provádění prací, čímž vyniká objektivní charakter povinnosti nahradit škodu. Podmínkou ovšem je, že se škoda dotkla (zpravidla sousední) nemovitosti – buď byla nemovitost přímo poškozena, anebo byla její držba znemožněna či podstatně ztížena.

Vzhledem k tomu, že nyní jde o samostatnou skutkovou podstatu náhrady škody, nelze použít liberační důvody, které zákon dává provozovateli prosté provozní činnosti či provozu zvlášť nebezpečného, takže tu jde o objektivní odpovědnost absolutní, tj. bez možnosti liberece. Případné spoluzpůsobení škody poškozeným ve smyslu § 2918 o. z. tím není vyloučeno.

To ovšem neznamená, že nemusí být prokázán vliv stavební činnosti na dotčenou nemovitost, tedy poškozený musí prokázat vztah příčiny a následku mezi provozem stavebních prací a škodou vzniklou na nemovitostech. Obecná způsobilost stavebních prací vyvolat škodlivé účinky na přilehlých nemovitostech je sice notorietou, avšak v soudním sporu musí být vždy spolehlivě prokázány konkrétní příčiny vzniku škody, za kterou požaduje žalobce náhradu (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3636/2012, Soubor C 12287, ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 1034/2013).

Samotná okolnost, že zhotovitel díla převzal staveniště bez výhrad a nezkoumal zhutnění podkladu po pokládce kabelů, nepřerušuje příčinnou souvislost mezi poškozením komunikace a provozní činností zhotovitele díla, která vyvolala sesednutí podkladu pod komunikací (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1474/2011, Soubor C 12280). Odvolací soud zde založil své rozhodnutí na závěru, že příčinou vzniku škody na pozemcích žalobkyně, resp. na nich vybudovaných komunikacích, je skutečnost, že zhotovitel konečného díla (krytu vozovky) převzal po položení kabelů žalovanou staveniště bez výhrad, aniž by zkoumal zhutnění podkladu pod následným krytem vozovky, a dílo dokončil, a proto činnost žalované není v příčinné souvislosti s případnou škodou, která vznikla žalobkyni. S tímto závěrem nelze souhlasit, neboť samotná okolnost, že zhotovitel díla převzal staveniště bez výhrad a nezkoumal zhutnění podkladu po pokládce kabelů, nemohla sama o sobě způsobit vznik škody. Příčinou vzniku škody může být totiž jen ta okolnost, bez jejíž existence by škodlivý následek nenastal. Případné (pouhé) pochybení při převzetí staveniště nemohlo vést bez předchozích předpokladů (stavu pozemku) ke vzniku škody, a jak správně namítá dovolatelka, musela zde být jiná prvotní příčina vzniku škody, která vyvolala poškození komunikace. Naopak, i kdyby nějaká další skutečnost (tj. pochybení žalobkyně či

jejího smluvního zhotovitele díla) mohla přispět ke vzniku škody, příčinná souvislost mezi škodnou událostí a způsobenou škodou se nepřerušuje, pokud původní škodná událost zůstává tou základní skutečností, bez níž by k následku nedošlo. K přerušení příčinné souvislosti dochází jen za situace, kdy nová okolnost působila jako rozhodující příčina, která způsobila vznik škody bez ohledu na původní škodnou událost. V souvislostech posuzovaného případu to tedy znamená, že skutečností, bez níž by ke vzniku škody nedošlo, byla především provozní činnost žalované, která představovala takový zásah do kvality pozemku žalobkyně, že později vybudovaná komunikace byla poškozena sesednutím podkladu pod komunikací. Okolnost, že žalobkyně či její smluvní partner (zhotovitel díla na narušeném pozemku) nezabránili vzniku škody tím, že nezjistili nepřipravenost stavby pro další práce, může sice znamenat spoluzavinění (spoluzpůsobení) škody ve smyslu § 441 obč. zák., není však tou skutečností, jež by sama o sobě – bez původní příčiny – vyvolala škodu. Je tedy zřejmé, že tvrzená nedostatečná aktivita žalobkyně a zhotovitele nemohla zcela přerušit příčinnou souvislost mezi prvotní příčinou škody a způsobenou škodou

Liberační důvody

Jak u prosté provozní činnosti, tak u provozu zvlášť nebezpečného, musí poškozený prokázat pouze vznik škody a jeho příčinnou souvislost s působením provozu. Nejde však o odpovědnost absolutní, neboť u obou typů činností zákon zakotvuje liberační důvody; i jejich konstrukce a formulace svědčí o snaze nastavit hierarchii nebezpečných provozů.

U prosté provozní činnosti jde sice o nově formulovaný, nicméně klasický důvod, který předpokládá, že jsou-li podmínky k náhradě škody jinak splněny, může se provozovatel zprostit povinnosti hradit škodu tím, že prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze na něm rozumně požadovat. Již v tom je rozdíl od provozu zvlášť nebezpečného, neboť u prosté provozní činnosti se předpokládá, že hrozbě vzniku škody lze čelit; zákon vyžaduje vynaložení veškeré péče, tj. přijetí všech možných a dostupných opatření, aby škoda nevznikla. Tento požadavek je víceméně objektivní a představuje měřítko řádného provozovatele, a to z pohledu rozumného přístupu jak k obvyklým postupům, tak k individuálním poměrům každého konkrétního případu. Povinnost tvrzení a důkazní břemeno ohledně liberačního důvodu v soudním sporu tíží provozovatele.

U zvlášť nebezpečné činnosti se oproti tomu předpokládá, že ani vynaložení řádné péče nemůže předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné újmy, nelze proto využít takový liberační důvod. Provozovatel se tak může povinnosti hradit škodu zprostit tím, že prokáže, že sice škodu vyvolal zdroj zvýšeného nebezpečí, avšak škodu způsobila (či snad přesněji řečeno bezprostřední účinek nebezpečné činnosti iniciovala):

- a) zvnějšku vyšší moc,
- b) vlastní jednání poškozeného, nebo
- c) neodvratitelné jednání třetí osoby.

Vyšší mocí je neodvratitelné působení přírodní síly (například povodeň, zemětřesení, tornádo), která zasáhne zařízení provozující zvlášť nebezpečné činnosti a vyvolá nepříznivý účinek zdroje nebezpečí. Tento důvod se blíží dřívějšímu liberačnímu důvodu v § 420a odst. 3 obč. zák., jak byl vymezen například v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2013, sp. zn.

25 Cdo 1979/2012 (Soubor C 12286). Neodvratitelnou událostí, která nemá původ v provozu věžového otočného jeřábu, zde byly shledány extrémní poryvy větru, které způsobily pád jeřábu, jenž byl správně založen a zabezpečen v souladu s technickými předpisy, s projektovou dokumentací i s návodem výrobce jeřábu, přičemž jeho provozovatel neměl možnost během dvaceti čtyř hodin před škodnou událostí učinit žádná technická opatření, která by vedla ke zvýšení stability jeřábu.

Vlastní jednání poškozeného či neodvratitelné počínání další osoby musí rovněž vést k tomu, že v důsledku jejich zásahu dojde k působení zvláště nebezpečných sil. I když v prvním případě jde vlastně o spoluzavinění (spoluzpůsobení si) újmy poškozeným, jde tady o výslovně formulovaný liberační důvod. Jinak ovšem bylo tzv. spoluzavinění řešeno i dřívější judikaturou, neboť ustanovení § 441 obč. zák. bylo použitelné i u zvláštních typů odpovědnosti (nejinak tomu je i u vztahu § 2918 o. z. a § 2895 o. z.). Z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 22/2008 (Soubor C 6330) vyplývá, že je-li jednání poškozeného jen jednou z příčin vzniku škody, přičemž další příčina spočívá v provozní činnosti provozovatele, nese poškozený škodu jen poměrně a částečně za ni odpovídá i provozovatel. Obdobně platí, že použil-li poškozený opětovně zařízení, s jehož provozem může být spojena odpovědnost za škodu vyvolanou okolnostmi, které mají původ v povaze věci, v rozporu s pokyny k jeho použití, a způsobem, při němž již předtím obdobnou škodu utrpěl, bylo výlučnou příčinou vzniku škody jeho jednání, škůdce se odpovědnosti za škodu zbaví, a v plném rozsahu ji tak nese sám poškozený. Odvolací soud takto zohlednil jednání poškozeného, který opětovně použil automyčku, aniž dbal pokynů k jejímu použití, ačkoli v ní již dříve obdobnou škodu utrpěl, a správně tedy soud dovodil, že provozovatel za škodu na vozidle neodpovídá (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1315/2010, Soubor C 9730).

Okolnost, že kupující chtěl z vlastní vůle (aniž k tomu byl vyzván) pomoci prodávajícímu při hledání zboží ve skladu tím, že zboží podrží, avšak neudržel je, a v důsledku pádu mu vznikla újma na zdraví, představuje liberační důvod ve smyslu § 420a odst. 3 obč. zák., který může uplatnit provozovatel prodejny, v níž probíhá nakládání a manipulace s prodávanými předměty a s tím spojené organizační a technické činnosti. Patří-li k prodejní činnosti výběr zboží ze skladu, kam mají zákazníci přístup, má charakter věci použité při takové provozní činnosti i prodávaný sortiment, jestliže v důsledku způsobu svého uskladnění představuje riziko pro kupujícího (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 25 Cdo 2492/2014, Soubor C 14291).

Pád stromu

V jednom dosti výjimečném případě dovodil dovolací soud, že podle ustanovení o škodě vyvolané věcí použitou při provozní činnosti může odpovídat provozovatel autokempu, v jehož areálu spadl strom na zaparkované vozidlo (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1117/2008, C 9715). Oproti tomu povinnost obce pečovat o stav porostů ve veřejně přístupném parku není ztotožnitelná s činností provozovatele za úplatu nabízených služeb; škoda způsobená pádem stromu proto nezakládá objektivní odpovědnost obce z provozní činnosti. Obec (město), je-li vlastníkem pozemku, na němž je městský park se stromy (místo každému veřejně přístupné), tak má pouze povinnost vlastníka dbát o svůj majetek, zatímco

v případě provozovatele autokempu šlo o povinnost podnikatele poskytujícího služby ve své provozovně, a tedy o jeho odpovědnost za věci, které při provozu autokempu používá. Hospodářský účel spojený se systematickou a cílevědomou činností spočívající v poskytování služeb za úplatu nelze na straně obce pečující o městský park shledat (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2014, sp. zn. 25 Cdo 3997/2013, Soubor C 13870).

Povinností vlastníka pozemku (nejen obce) je řádně pečovat o porosty rostoucí na jeho pozemku a dbát o to, aby byla provedena opatření zamezující či snižující možnost vzniku škody na zdraví, na majetku a jiných hodnotách, a pokud již škoda hrozí, učinit opatření k jejímu odvrácení. Odpovídá tak za škodu na vozidle, jestliže ji způsobil havarijní stav stromu při běžné údržbě zjištělný, kdy vlastník zanedbal údržbu stromu, resp. ji vůbec neprováděl, zatímco vlastník vozidlo odstavil na místě k tomuto účelu běžně používaném a neporušil přitom dopravní předpisy (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2014, sp. zn. 25 Cdo 1435/2013, Soubor C 13877). Tato povinnost vlastníka je obsažena v požadavku tzv. generální prevence podle § 415 obč. zák., totiž v povinnosti počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám; pro vlastníka nemovitosti to znamená povinnost užívat a spravovat svůj majetek tak, aby jeho stav nezpůsobil škodu jinému, tedy dbát i o to, aby na jeho vlastním pozemku byla provedena opatření zamezující či snižující možnost vzniku škody na zdraví, na majetku a jiných hodnotách, a pokud již škoda hrozí, učinit opatření k jejímu odvrácení. Vlastník pozemku je povinen řádně pečovat o porosty rostoucí na jeho vlastním pozemku (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1927/2012, Soubor C 12284, a ze dne 15. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 422/99, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1843/2007, Soubor C 6871). Splnění této povinnosti dovodil soud například u vyvráceného dubu, který byl zdravý a měl adekvátní kořenový systém. Strom spadl v důsledku mimořádného srážkového úhrnu a nárazů větru, tedy bez ohledu na náklon stromu nad silnici v důsledku nepředvídatelné události způsobenou náhodným souběhem extrémních klimatických podmínek. Vlastník, který za takové situace nemohl nebezpečí pádu stromu objektivně předvídat, neporušil povinnost provést nezbytně nutná opatření k zabezpečení komunikace proti hrozící škodě (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 2014, sp. zn. 25 Cdo 2358/2013, Soubor C 13871).

Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 4. 12. 2013, sp. zn. 25 Cdo 2508/2012, který byl v září 2015 přijat do Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (R 79/2015), pak bylo vysloveno, že vlastník nemá z hlediska tzv. generální prevence ve smyslu § 415 obč. zák. absolutní povinnost počínat si tak, aby za všech okolností byla vyloučena možnost pádu stromu či jeho větví, nýbrž je povinen postupovat při správě svého majetku natolik obezřetně, jak lze vzhledem ke konkrétní situaci na něm rozumně požadovat. Je to především stav stromu, jeho stáří a vzrůst, které by měl vlastník vyhodnotit a podle toho volit důkladnost péče, odpovídající způsob ošetření a pro něj dostupná a dostatečně účinná preventivní opatření.

Prevenční povinnost obce ve vztahu k porostům na území obce však může jít přece jen o trochu dál, protože obec je navíc povinna pečovat o ochranu zdraví svých občanů, a musí tedy brát zřetel na to, zda v obci něco ohrožuje jejich zdraví, a to i v případě, že příčinou ohrožení je stromová podél silnice vedoucí obcí, které nestojí na obecním pozemku a není ve vlastnictví obce. Za porušení prevenční povinnosti lze považovat i opomenutí, kdy obec věděla, že tyto stromy jsou životu a zdraví nebezpečné, avšak sama neučinila žádná bezodkladná opatření, povolení k pokácení stromů vydala opožděně a na potřebu včasného odstranění nebezpečí

neupozornila vlastníky stromů (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. 25 Cdo 2413/2012, Soubor C 13874).

Prevenční povinnost je samozřejmě upravena i v novém občanském zákoníku a nepochybně se uplatní i na počínání vlastníků stromů. Podle § 2900 o. z. vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného. Je zřejmé, že i nadále platí klasická zásada (požadavek) *neminem laedere* (nikomu neškodit), byť podle důvodové zprávy má jít o užší vymezení než v § 415 obč. zák. Vedle obecné prevenční povinnosti tu může přicházet v úvahu i zvláštní prevence zakročovací (podle § 2901 o. z. vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, má povinnost zakročit na ochranu jiného každý, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu, anebo odůvodňuje-li to povaha poměru mezi osobami. Stejnou povinnost má ten, kdo může podle svých možností a schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrozící závažností zjevně převyšuje, co je třeba k zákroku vynaložit.)

Zákonodárce s účinností od 1. 1. 2014 vnesl do občanského práva výslovnou úpravu objektivní odpovědnosti vlastníka budovy za škodu způsobenou jejím zřícením či odloučením její části (§ 2938 o. z.) a lze jen s lítostí konstatovat, že podobně neupravil postavení vlastníka stromu. Zaznívají však i názory, že vedle prevenční povinnosti by na pád porostů bylo možno aplikovat ustanovení o povinnosti k náhradě škody způsobené věcí, resp. jejím samovolným působením ve smyslu § 2937 o. z. V odstavci prvním jde o naprosto nově pojaté působení věci samé od sebe, zejména zřejmě z vnitřních důvodů, okolností či vlastností, které nejsou vyvolány způsobem jejího užívání, a ve druhém odstavci se upravuje poněkud kazuistická skupina případů, kdy škodu způsobí věc, která spadla nebo byla odněkud vyhozena. I tady by ovšem muselo být počínání vlastníka poměřováno kvalitou jeho péče a stupněm obezřetnosti ve vztahu ke zjiřitelné kvalitě stromu, a to v rámci liberačního důvodu (náležitý dohled nad věcí).

Závěr

Není pochyb o tom, že povinnost hradit škodu způsobenou zvláštní povahou provozní činnosti se bude i v nových právních poměrech rozvíjet, neboť okruh potenciálně nebezpečných činností je velmi široký a objektivní odpovědnost provozovatelů těchto činností je moderním a populárním způsobem právní úpravy. K výkladu nových případů, které teprve vyvstanou, může sloužit dosavadní judikatura zejména v obecném vymezení povahy provozních činností (s přihlédnutím k některým nově zavedeným definičním prvkům) i s popisem některých konkrétních příkladů. Nově bude třeba přistoupit k výkladu odlišně formulovaného systému liberačních důvodů.

Energetický zákon po novele

Ladislav Havel

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) vznikl v době, kdy v Evropě postupně krystalizovala a tvořila se a společná pravidla pro trh s elektřinou a s plynem. To se samozřejmě odráželo i v našem energetickém prostředí. Energetika (resp. elektroenergetika) se u nás formovala (legislativně i prakticky) již od První republiky – tehdy na základě zákona č. 438/1919 Sb., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrizace přes zákon č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrizační zákon) až současnosti. Předchůdce energetického zákona – zákon č. 222/1994 Sb. byl první v řadě, který jednak vytvořil v novém prostředí základ pro podnikání a výkon státní správy v energetických odvětvích a jednak byl prvním předpisem, který na základě společných znaků spojil všechna tři energetická odvětví – elektroenergetiku, plynárenství a teplárenství do jedné právní základny, do jednoho zákona.

Abychom mohli plně vstřebávat a chápat současná pravidla platná pro energetiku, podívejme se nejprve krátce do minulosti. Naši předchůdci se v souvislosti s využíváním elektřiny pravděpodobně setkávali s obdobnými problémy jako dnes my, Elektřina nebyla na začátku 19. století levná. Také to mohlo bránit jejímu rychlejšímu rozšiřování stejně jako spory o to, na kterém pozemku má být postaveno a provozováno elektrické vedení. Jsme stále ještě v minulosti. I když, jak se zdá, podstata problému je obdobná, jako je tomu dnes. Zmiňujeme tuto věc proto, že jedním z hodně diskutovaných témat při projednávání poslední novely energetického zákona byla věcná břemena.

Dalším příkladem propojení se současností je, že zákonem č. 438/1919 Sb., byla vytvořena nová kategorie podniků nebo hospodářských družstev, jejichž předmětem činnosti byla výroba nebo dodávka elektřiny pro všeobecnou potřebu. Tyto podniky mohly být Ministerstvem veřejných prací prohlášeny za všeužitečné, což jim mj. přinášelo, a ze zákona zaručovalo, výhody finanční a právní. Dnes se nabízí srovnání s veřejným zájmem a zejména s činností v energetických odvětvích prováděnou ve veřejném zájmu.

Některá obdobná práva najdeme v současně platném energetickém zákoně i dnes. Jak je patrné ze zákona z roku 1919 i z pozdějších zákonů, které se zabývají energetikou, práva k cizím nemovitostem si i v roce 1919 a také později zasluhovala podrobnější vymezení přímo v zákonech. V zákoně z roku 1919 zaznamenáváme i snahu o ochranu přírody a krajiny: „Vedení musí býti provedeno se šetřením krás přírodních a krajinných, historických památek a uměleckých staveb“. Vzpomeneme-li při této příležitosti na poměrně nedávnou historii – na komplikovaná jednání při schvalování současně platného energetického zákona spojené s oklešťováním stromů, připomeneme si, že i v zákoně č. 438/1919 Sb. řeší takový detail, jakým oklešťování stromů je, tzn. že „všeoužitečným elektrickým podnikům se dovoluje odstraňovati překážející stromy (okleštění). Okleštění přípustno jest pouze v rozsahu nezbytně nutném ku zřízení a udržování rozvodných sítí a zamezení poruch při provozu“.

Z pohledu nyní platného energetického zákona je zajímavé řešení práva na užívání pozemku ve vztahu k účelu, k němuž pozemek slouží, dále ochrana vlastníka pozemku v souvislosti

s přemístěním energetického zařízení: „užívání pozemku při stavbě a provozu elektrických zařízení nesmí překážeti jeho vlastníku neb uživateli v právu na pozemku hospodařiti neb jím nakládati (jej měniti, zastavěti apod.)“. Pokud chtěl vlastník s pozemkem nakládat a vyžadovalo-li by to odstranění nebo změnu elektrického zařízení, „vlastník elektrických zařízení musí pak včas na vlastní útraty potřebné opatření, po případě zařízení přemístiti“. A existovala i zpětná vazba: „rovněž jest vlastník nebo uživatel pozemku povinen škodu nahraditi, jestli úmyslně nesprávným sdělením o zamýšleném použití pozemku způsobil odstranění, neb přeložení elektrického zařízení, aneb jestli zamítl opatření vlastníkem elektrického zařízení navržené, jímž by se bylo žádaného účelu dosáhlo, aniž by bylo třeba elektrické zařízení měniti ...“

Stručně a jednoduše řečeno, zákon č. 438/1919 Sb. položil právní základy pro stanovení podmínek elektrizace, tzn. umožnil vznik všeužitečných podniků, poskytl jim finanční a právní výhody, určil podmínky užívacího práva k cizím pozemkům, podmínky vyvlastnění za odškodné, náhradu škody za majetkovou újmu spojenou s užíváním, křížení vedení, podmínky ochrany veřejných zájmů a termíny přeměny dosavadních elektrických podniků na všeužitečné. Jinými slovy – lze konstatovat, že v dalších obdobích, která znamenala rozvoj a změny vztahů v energetických odvětvích, bylo na co navazovat.

V souvislosti s elektrizací a právním rámcem uvádí také zákon č. 187/1922 Sb., o zápisu elektrických vedení všeužitečných elektrických podniků do pozemkových knih, který v podstatě říká, že elektrická vedení jakož i jejich podstatné změny, tj. „značné prodloužení, rozšíření o nové dílo, přemístění a připojení k jinému všeužitečnému elektrickému podniku“ se zapisují do pozemkových knih.

Oba dva uvedené zákony platily až do nabytí účinnosti zákona č. 79/1957 Sb. (1. ledna 1958), Zákon č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrizační zákon), uváděl, že „rozvíjení výroby a rozvodu elektřiny i její využívání patří mezi základní předpoklady rozvoje celého národního hospodářství a dosahování vyšší technické úrovně výroby a růstu hmotné a kulturní úrovně obyvatelstva. Na základě plánovitého rozvoje národního hospodářství má zabezpečit předstih rozvoje energetické základny před rozvojem ostatních odvětví národního hospodářství. Zákon také kladl důraz (alespoň deklaratorně) na hospodárné využívání energetických děl a energie a na péči o plynulou a kvalitní dodávku elektřiny. Postupy a celkový přístup a pojetí zákona č. 79/1957 Sb., je poplatný době vzniku a účinnosti zákona. Tímto zákonem se řídila elektroenergetika až do konce roku 1994. Zřizování a provozování energetických děl bylo v podstatě vyhrazeno pouze organizacím v působnosti Ministerstva energetiky neboli státním energetickým podnikům. Tak jako předchozí zákon upravoval základní oprávnění k cizím nemovitostem i v zákoně č. 79/1957 Sb. je těmto otázkám věnována pozornost. Energetickým podnikům se umožnilo stavět a provozovat na cizích nemovitostech elektrická vedení a malé elektrické stanice do rozlohy 30 m² a v této souvislosti vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti a odstraňovat a oklešťovat stromové překážející vedením. Podle tohoto zákona za výkon uvedených oprávnění nebyly energetické podniky povinny poskytovat náhradu, vyjma případů, kdy byl vlastník nebo uživatel nemovitosti podstatně omezen v užívání nemovitosti. V takových případech mohl vlastník žádat stavební úřad o to, aby rozhodl, že mu energetický podnik poskytne přiměřenou jednorázovou náhradu. Lhůta pro podání žádosti byla omezena na 3 měsíce ode dne, kdy bylo dílo uvedeno do trvalého provozu, jinak došlo ke ztrátě nároku. O těchto otázkách se zmiňujeme z toho důvodu, abychom mohli tento přístup porovnat se zněním energetického zákona, které je účinné nyní a bude

účinné po jeho poslední novele, tj. od 1. ledna 2016. Rozsah oprávnění k cizím nemovitostem je stálým předmětem diskusí při každé novele energetického zákona. Vlastník nemovitosti tedy musel strpět výkon oprávnění energetického podniku a toto oprávnění ze zákona vázlo (dosud vázne) na dotčené nemovitosti jako věcné břemeno, které se podle zákona č. 79/1957. Tyto otázky byly jedním z významných témat při projednávání novely energetického zákona č. 131/2015 Sb. ve všech fázích legislativního procesu.

Na elektrizační zákon navazovala řada podrobných prováděcích předpisů, a to buď vyhlášek, nebo vládních nařízení, které prováděly některá ustanovení tohoto zákona.

Počínaje 1. lednem 1995 nastalo z hlediska energetické legislativy nové období. Nabyt účinnosti zákon č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci. Tímto zákonem byl zrušen zákon č. 79/1957 Sb. a zákon poprvé spojil primární právní předpis pro tři energetická odvětví – elektroenergetiku, plynárenství a teplárenství. Zákon již hovoří o státní autorizaci na podnikání v energetických odvětvích, tj. o povolení k podnikání, které udělovalo ministerstvo průmyslu a obchodu na výrobu elektřiny, plynu nebo tepla a na rozvod elektřiny, plynu nebo tepla. Později – po schválení zákona č. 458/2000 Sb., kterým byly zavedeny licence na podnikání v energetických odvětvích, o jejichž udělení rozhoduje Energetický regulační úřad a státní autorizace na výstavbu nových výroben elektřiny a výroben tepla, které uděluje Ministerstvo průmyslu a obchodu, docházelo k případům vzájemné záměny těchto pojmů a jejich obsahu některými podnikateli. Některá základní práva a povinnosti držitele autorizace na podnikání byla po nutné časové a věcné modifikaci svým obsahem obdobná těm, s nimiž jsme se setkali již v zákonech č. 438/1190 Sb. a 79/1957 Sb. Jedná se například o právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním, provozem, opravami a údržbou rozvodných zařízení a právo zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech liniová rozvodná zařízení, podpěrné body, přetínat nemovitosti vodiči a umísťovat na nich vedení za podmínky, že umístění je uvedeno v závazné části územně – plánovací dokumentace. Ministerstvo průmyslu a obchodu v té době bylo nejen ústředním úřadem státní správy, v jehož kompetenci je energetika, ale vykonávalo i státní regulaci držitelů autorizace, tzn., že stát formou regulace ovlivňoval výkon autorizované činnosti a nahrazoval konkurenční prostředí v energetických odvětvích. Regulaci cen v té době platnosti zákona č. 222/1994 Sb. provádělo ministerstvo financí na návrh ministerstva průmyslu a obchodu.

Zvláštní části zákona č. 222/1994 Sb. upravující práva a povinnosti v elektroenergetice, plynárenství a teplárenství jasně ukazují, že tato energetická odvětví nesou společné znaky. Proto struktura zákona č. 222/1994 Sb. byla následně použita do zákona č. 458/2000 Sb. Znaky formálního a praktického sblížení pravidel pro fungování trhu s elektřinou a plynem je patrné i z předpisů Evropské rady a Evropského parlamentu pro tato odvětví. Proto Proces sjednocování přístupu a formálně i textu jednotlivých ustanovení energetického zákona pokračuje – tam, kde to je možné a účelné – i v novele energetického zákona č. 131/2015 Sb.

Změny, kterými prošla energetická odvětví, byly zakotveny v naší legislativě až zákonem č. 458/2000 Sb. (energetický zákon). Tento zákon i ve znění z roku 2000 již v plné míře reagoval na vývoj prostředí, v němž energetické společnosti podnikaly a podnikají a v němž funguje státní správa včetně kontrolních mechanismů. Přijetím zákona č. 458/2000 Sb. Česká republika přistoupila na pravidla platná pro energetická odvětví v Evropské unii. Pravidla Evropské unie pro energetiku se postupně a kontinuálně mění a mění se proto také trh s elektřinou a s plynem a vztahy a vazby mez účastníky těchto trhů. Z počtu novel energetického zákona

a četnosti jeho jednotlivých změn je vidět, že se jedná sice o kontinuální jev, ale o dynamický vývoj, který je ovlivňován řadou faktorů. Energetický zákon od svého prvního znění z roku 2000 prošel úpravami, které jsou odezvou a reakcí na energetické balíčky EU a odrážejí naše tuzemské zkušenosti z dosavadního působení zákona. Vyvíjí se nejen některá základní pravidla v energetice, ale mění se vzájemné vztahy mezi účastníky trhu s elektřinou a s plynem i v teplárenství. Je však nutné zdůraznit, že hovoříme o liberalizovaném trhu s elektřinou a s plynem, který neznamená jen právo zákazníka na volbu dodavatele elektřiny a plynu, ale nese s sebou také řadu práv a povinností týkajících se například kvality energie, práva na připojení, ochrany zákazníků, ochrany životního prostředí, ale požadavků na bezpečnost a spolehlivost dodávek energie atd.

Od roku 2000, resp. od roku 2001, kdy energetický zákon č. 458/2000 Sb. nabyl účinnosti vývoj vztahů a vzájemných vazeb a styčných bodů mezi subjekty působícími v energetice i uvnitř jejich struktur doznal velkých a zásadních změn. Změny se neodehrávaly bez příprav ani znenadáni. Svět energetiky k nim postupně docházel – tím máme na mysli všechny články řetězce počínaje zákazníky, dopravci energie až k výrobcům a prodejcům energie na jedné straně a na druhé straně pomyslného rozhraní rozvoj kompetencí a nástrojů státu na energetickém trhu. Krátce řečeno, za posledních patnáct let se v energetických odvětvích v celé Evropě odehrálo mnoho zásadních změn, jejichž účinky dopadly na všechny články hospodářství. Pokud jsme dospěli k názoru, že změn v Evropě bylo v energetice mnoho, pak můžeme konstatovat, že v naší energetice bylo od roku 1989 změn řádově více. Změna organizace energetických podniků ze socialistické centrální ekonomiky a tržní principy samo o sobě přinesla zásadní přerod. Proto bylo třeba reagovat i vytvořením právního rámce, který by odpovídal novým poměrům a umožnil další rozvoj energetických odvětví. Hnacíím morem však vždy bylo vytvoření takových podmínek, které umožní zabezpečit spolehlivé, kvalitní a bezpečné dodávky energie jejím spotřebitelům a při respektování požadavků na racionální zacházení a hospodaření energií.

Energetický zákon vznikal v době, kdy se Česká republika připravovala na vstup do Evropské unie. Z hlediska energetického – tedy tří energetických odvětví – představovalo znění zákona z roku 2000 počátek implementace evropských norem do naší legislativy. Na první a povrchní pohled by se mohlo zdát, že energetický zákon se mění příliš často a že stát často mění prostředí pro podnikání v energetických odvětvích – základní principy zákona však zůstávají zachovány. Od roku 2000 prošel energetický zákon řadou dílčích i větších změn – z hlediska jejich dopadů například na (re)organizaci energetiky, na zákazníky apod. Do dnešní doby jich napočítáme celkem 23. Spolu s tím je nutné dodat, že nejvýznamnější novely energetického zákona jsou vždy spojeny s tzv. energetickými balíčky, tj. se soubory směrnic a nařízení Evropské rady a Evropského parlamentu, jejichž součástí jsou pravidla pro vnitřní trh s elektřinou a pro vnitřní trh s plynem. Tato pravidla upravují nejen výkon, úlohu a působnost státní správy, ale i postavení zákazníka, vztahy osob podnikajících v energetických odvětvích atd. Jedná se tyto novely zákona:

- zákon č. 670/2004 Sb., který znamenal implementaci prvního energetického balíčku – směrnice 96/92/ES a 98/30/ES o pravidlech vnitřního trhu s elektřinou a nařízení ES,
- zákon č. 158/2009 Sb. – transpozice druhého energetického balíčku – směrnice 2003/54/ES a 2003/55/ES o pravidlech vnitřního trhu s elektřinou a nařízení ES,
- zákon č. 211/ 2011 Sb., který implementoval třetí energetický balíček.

Podívejme se nyní podrobněji na poslední novelu energetického zákona zákonem č. 131/2015 Sb., jejíž ustanovení nabudou účinnosti dnem 1. ledna 2016 s výjimkami, které uvedeme dále.

Zpracování novely zákona bylo vyvoláno nutností upravit naši energetickou legislativu tak, aby byla v souladu s nově přijatými předpisy Evropské unie. Jedná se o transpozici směrnice EP a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2019/30/ES, a o zrušení směrnice 2004/8/ES a 2006/32/ES soulad se směrnicí 2006/32/ES a o adaptaci nařízení č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě, o adaptaci nařízení č. 1227/2011 o integritě a transparentnosti velkoobchodního trhu s energií (REMIT). Mnoho úprav vyvolal nový občanský zákoník a zákon o obchodních korporacích. Za zajímavost jistě stojí informace, že nejvíce úprav – co do počtu změn – vyvolaly právě poslední uveden domáci předpisy. I když hlavní a podstatná část transpozice směrnice 2012/27/EU byla provedena novelou zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, energetického zákona a zákona o podporovaných zdrojích energie se také dotkla. Od minulé velké novely energetického zákona (č. 211/2011 Sb.) uplynuly již čtyři roky. Za tuto dobu se mnoho na energetických trzích změnilo. Bylo tedy třeba v zákoně zohlednit také praktické zkušenosti, které získali účastníci trhu s elektřinou a s plynem. Stranou nezůstalo ani teplárenství, ani státní správa. V neposlední řadě výčtu důvodů, proč bylo nutné novelizovat energetický a další zákony stojí rozhodnutí Evropské komise o notifikaci podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle zákona č. 165/2012 Sb., neboli o notifikaci souladu podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů s pravidly veřejné podpory platnými v Evropské unii. Právě toto rozhodnutí vyvolalo řadu změn jak přímo v energetickém zákoně, tak v zákoně o podporovaných zdrojích energie, které jsou na sebe vzájemně úzce vázány. A dále – porovnáme-li například systémy úhrady na podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie zákazníky v České republice a v Německu, docházíme k závěru, že náš systém oproti německému výrazně snižuje konkurenceschopnost velkých odběratelů elektřiny. Tato skutečnost byla další motivací ke změnám zákona.

Změn energetického zákona není málo. Nutno však připomenout skutečnost, že zákon č. 131/2015 Sb. nenovelizuje pouze samotný zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ale také řadu zákonů jejich změny souvisejí se změnami provedenými v energetickém zákoně. Změnami jsou dotčeny další uváděné související zákony, je ale třeba zvlášť zdůraznit, že vazba energetického zákona a zákona o podporovaných zdrojích energie je těsná a úpravy jednoho zákona jsou velmi úzce provázány s úpravami druhého zákona. To byl také důvod, proč oba návrhy byly spojeny v jeden celek a předloženy a projednávány společně v jednom materiálu. Celkově se jedná o změny těchto předpisů: zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákon o pojistném na sociální zabezpečení, zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, zákon o důchodovém pojištění, zákon o dohledu v oblasti kapitálového trhu, zákon o nouzových zásobách ropy, zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, zákon o hospodaření energií, zákon o zaměstnanosti, zákon o střetu zájmů, zákon o nemocenském pojištění, zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů, zákon o podporovaných zdrojích energie a zákon o státní službě

Přijetím zákona č. 131/2015 Sb. vzniká nutnost upravit řadu navazujících vyhlášek na nařízení vlády tak aby tyto normy byly v souladu se zákonem. Zpracování prováděcích vyhlášek se podle věcné působnosti a zákonných zmocnění týká ministerstva průmyslu a obchodu a Energetického úřadu.

Vzhledem k rozsahu novely (energetický zákon má bodů 483 změn, zákon o podporovaných zdrojích energie 83 bodů změn) a obsahu navržených změn bylo vlastní projednávání návrhu zákona na všech stupních zcela mimořádně podrobné. Například Legislativní rada vlády měla zákon na pořadu svých plenárních zasedání třikrát a detailně se zabývala každým navrženým ustanovením. Projednávání s pracovními komisemi Legislativní rady vlády, bylo rovněž velice podrobné. Výsledkem těchto jednání byly úpravy návrhu zákona. Vláda schválila návrh zákona 20. října 2014. Návrh novely mohl postoupit do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Pro ilustraci procesu projednávání uvádíme, že vláda předala návrh Poslanecké sněmovně 24. října 2014 a první čtení proběhlo 4. listopadu 2014. Poslanecká sněmovna přikázala zákon projednat v šesti výborech. Jednalo se o Hospodářský výbor (jednání 14. 1. 2015, 9. 2. 2015, 18. 3. 2015), Zemědělský výbor (14. 1. 2015, 28. 1. 2015), Výbor pro sociální politiku (30. 1. 2015, 10. 2. 2015, 4. 3. 2015), Výbor pro životní prostředí (15. 1. 2015, 29. 1. 2015), Ústavněprávní výbor (29. 1. 2015) a o Rozpočtový výbor (7. 1. 2015, 28. 1. 2015). Jak je patrné z uvedeného přehledu, výbory se zákonu věnovaly velmi podrobně a jejich členové podali řadu pozměňovacích návrhů (mnohé z nich byly podány duplicitně ve více výborech).

Druhé čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR proběhlo ve dnech 10 a 11. března 2015 a třetí čtení 1. a 10. dubna 2015. Do Senátu byl návrh zákona předán 21. dubna 2015. Ústavněprávní výbor (29. 4. a 12. 5.) a Výbor pro zemědělství hospodářství a dopravu (12. 5) Senátu, které jej projednaly, jej podpořily. Dne 13. května se plénum Senátu usneslo, že se zákonem nebude zabývat. Podle čl. 48 ústavy ČR platí, že „jestliže Senát vyjádří vůli nezabývat se zákonem, je tímto usnesením návrh zákona přijat“. Prezident republiky zákon podepsal 21. května 2015 a zákon č. 131/2015 Sb. byl dne 5. června 2015 vyhlášen ve Sbírce zákonů (částka 56).

Jaké změny přináší zákon č. 131/2015 Sb. oproti dosavadnímu znění energetického zákona?

Větší či menší úpravy se týkají prakticky všech částí zákona – je to patrné i z množství změn. Povšimněme si těch, které pokládáme za nejdůležitější. Novelou se změnila kompetence orgánů státní správy. Podle stávajícího znění kontroluje plnění povinností vyplývajících z energetického zákona č. 458/2000 Sb. provádí Energetický regulační úřad. Tak to stanovila novela energetického zákona č. 211/2011 Sb. Kontrola naplňování zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií je v působnosti Státní Energetické inspekce. Podle zákona č. 131/2015 Sb., dojde ke změně. Státní energetická inspekce bude zaměřena „pouze“ na kontrolování povinností vyplývajících ze zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií a působnost kontroly zákona o podporovaných zdrojích energie přejde dnem 1. ledna 2016 na Energetický regulační úřad. Vzhledem k této úpravě kompetencí byla ustanovení energetického zákona, která se týkají Státní energetické inspekce z tohoto zákona vyjmuta a přesunuta do zákona o hospodaření energií. Proto tedy také úprava zákona č. 406/2000 Sb. jako součást zákona č. 131/2015 Sb. (část devátá).

V souvislosti s kompetencemi Energetického regulačního úřadu je třeba upozornit tak na změny provedené v § 4, který se týká licencí. V současné době jsou licence udělovány nejvýše na dobu 25 let nebo na dobu, na kterou žadatel doloží vlastnické nebo užívací právo k energetickému zařízení. Nově se licence na přenos elektřiny, přepravu plynu, distribuci elektřiny, distribuci plynu, uskladňování plynu, rozvod tepelné energie, na činnosti operátora trhu udělují na dobu neurčitou. Podmínka prokázání vlastnického nebo užívacího práva zůstává, jak je

uvedeno výše. Licence na výrobu elektřiny, výrobu plynu, na výrobu tepelné energie na dobu nejvýše 25 let. Licence na obchod s elektřinou a na obchod s plynem se udělují na 5 let.

Významnou změnou je úprava ustanovení o organizaci Energetického regulačního úřadu. Této části novely energetického zákona byla při projednávání a v průběhu celého legislativního procesu věnována všemi účastníky maximální pozornost. Důkazem toho je, že původní návrhy ministerstva průmyslu a obchodu Legislativní rada vlády nepřijala a nechala je přepracovat.

Ustanovení novely vycházejí ze směrnic o pravidlech vnitřního trhu s elektřinou a s plynem, které jsou součástí třetího energetického balíčku. Nově bude v čele Energetického regulačního úřadu Rada Energetického regulačního úřadu, která bude mít pět členů. Jeden z členů Rady ERÚ bude předsedou Rady. Kompetence předsedy je řídit činnost Rady. Funkční období členů Rady bude pět let. Každý rok má být jmenován jeden člen Rady. Členy Rady a jejího předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu.

Členem Rady může být jmenován občan České republiky, který je plně svéprávný, bezúhonný (za bezúhonného se nepovažuje občan, který byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, pokud jeho odsouzení pro trestné činy nebylo zahazeno anebo se na něj z jiného důvodu hledí, jako by nebyl odsouzen; za bezúhonného se dále nepovažuje občan, který nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem), má nejméně sedm let praxe v oboru energetiky, z toho alespoň tři roky v řídicí nebo vedoucí funkci, má ukončené vysokoškolské studium v magisterském studijním programu, nevykonává funkci nebo činnost neslučitelnou s výkonem funkce člena Rady.

Členství v Radě je neslučitelné s funkcí poslance nebo senátora, soudce, státního zástupce, s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě, s funkcí člena orgánů územní samosprávy a s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí. Funkce člena Rady zaniká uplynutím funkčního období, odvoláním, vzdáním se funkce, dnem, kdy se ujal funkce neslučitelné s funkcí člena Rady, nabytím právní moci rozsudku soudu o omezení jeho svéprávnosti nebo o spáchání úmyslného trestného činu, nebo úmrtím nebo prohlášením za mrtvého. Člen Rady nesmí být držitelem licence nebo vykonávat jinou podnikatelskou činnost v oblasti energetiky, nesmí se podílet na podnikání držitele licence nebo jiné osoby působící v oblasti energetiky, být členem jakýchkoli orgánů takové osoby nebo se jinak podílet na obchodním vedení takové osoby, ani poskytovat přímo nebo zprostředkovaně poradenskou nebo obdobnou činnost držiteli licence nebo jiné osobě působící v oblasti energetiky. Člen Rady nesmí zastávat jinou placenou funkci, být v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu ani vykonávat jinou výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, pokud tato činnost nenarušuje důstojnost nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost Energetického regulačního úřadu.

Člena Rady vláda může odvolat v případě hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení jeho povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů nebo nevykonává-li svou funkci po dobu delší než šest měsíců. Funkce předsedy Rady zaniká zánikem jeho funkce člena Rady.

Zákon upravuje proceduru rozhodování Rady tak, že Rada rozhoduje hlasováním a každý člen Rady má jeden hlas. Rozhodnutí Rady je přijato, pokud pro něj hlasovali alespoň tři její členové. Působnost Rady je stanovena takto:

Rada schvaluje plán činnosti Energetického regulačního úřadu, návrh rozpočtu Energetického regulačního úřadu a závěrečný účet Energetického regulačního úřadu, jednací řád Rady,

organizační, spisový a podpisový řád Energetického regulačního úřadu, zprávu o činnosti a hospodaření Energetického regulačního úřadu, návrhy prováděcích právních předpisů, návrhy zásad cenové regulace, návrhy cenových rozhodnutí. Rada rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným Energetickým regulačním úřadem, jmenuje členy rozkladové komise. Proti rozhodnutí Rady není přípustný opravný prostředek. V prvním stupni rozhoduje v řízení Energetický regulační úřad.

Rada se považuje za služební orgán podle zákona o státní službě; rozhodování ve věcech státní služby může přenést na předsedu Rady. Rada je oprávněna dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby podle zákona o státní službě; toto oprávnění může přenést na jednotlivé členy Rady. Ustanovení energetického zákona, která se dotýkají organizace Energetického regulačního úřadu, nabývají účinnosti dnem 1. srpna 2017.

Změn doznala ustanovení, která se týkají regulace cen (§ 19a). Úpravu lze nejlépe demonstrovat na porovnání textu stávajícího ustanovení a nového ustanovení (účinnost od 1. 1. 2016).

Stávající text ustanovení § 19a odst. 1 energetického zákona zní:

„(1) Při regulaci cen přenosu elektřiny, přepravy plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu postupuje Energetický regulační úřad tak, aby stanovené ceny pokrývaly účelně vynaložené náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti. To neplatí v případě cen za mezinárodní přepravu plynu, pokud Energetický regulační úřad rozhodne o odlišném postupu tvorby těchto cen založeném na tržním způsobu. Energetický regulační úřad bere v úvahu jím schválený plán rozvoje přenosové soustavy, plán rozvoje přepravní soustavy a předvídatelnou budoucí poptávku a požadavky na provozní zabezpečení přenosové soustavy, přepravní soustavy a distribučních soustav a opatření provedená za účelem zajištění bezpečnosti dodávek plynu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie.“

Nový text ustanovení § 19a odst. 1 energetického zákona zní:

„Při regulaci ceny související služby v elektroenergetice a ceny související služby v plynárenství postupuje Energetický regulační úřad transparentním a předvídatelným způsobem v souladu se zásadami cenové regulace tak, aby regulované ceny pokrývaly ekonomicky oprávněné náklady na zajištění spolehlivého, bezpečného a efektivního výkonu licencované činnosti, dále odpisy a přiměřený zisk zajišťující návratnost realizovaných investic do zařízení sloužících k výkonu licencované činnosti a oprávněné náklady na zvyšování energetické účinnosti při výstavbě a provozu přenosové soustavy, přepravní soustavy a distribučních soustav. To neplatí v případě cen za mezinárodní přepravu plynu, pokud Energetický regulační úřad rozhodne o odlišném postupu tvorby těchto cen založeném na tržním způsobu. Energetický regulační úřad bere v úvahu jím schválený plán rozvoje přenosové soustavy, plán rozvoje přepravní soustavy a předvídatelnou budoucí poptávku a požadavky na provozní zabezpečení přenosové soustavy, přepravní soustavy a distribučních soustav a opatření provedená za účelem zajištění bezpečnosti dodávek plynu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie.“

Nově byl nyní v § 19a upraven odst. 4, který se týká věcně usměrňovaných cen tepelné energie. Na základě schváleného pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně bylo doplněno, že „věcné usměrnění ceny tepelné energie se nevztahuje na stanovení ceny nižší než je limitní cena, kterou Energetický regulační úřad stanoví prováděcím právním předpisem...“ Nově se zákonem stanoví délka regulačního období jako časové období nejméně pěti po sobě

následujícími regulovanými roky. Regulovaný rok je kalendářní rok, pro který Energetický regulační úřad rozhoduje o cenách. Ustanovení o regulovaném roce a regulačním období nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2019.

Změny nastanou při stanovení poplatku za činnosti Energetického regulačního úřadu. Až dosud zákon stanovil, že poplatek činí 2 Kč za každou spotřebovanou MWh elektřiny a 1 Kč/MWh spotřebovaného plynu. V návaznosti na notifikační rozhodnutí Evropské komise o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů energie bude od 1. ledna 2016 platba na podporu elektřiny z obnovitelných zdrojů stanovena nikoli v závislosti na spotřebě elektřiny, nýbrž na jiném parametru, který není odvislý od spotřeby elektřiny. Tato změna je zakotvena v § 28 zákona č. 165/2012 Sb. tak, že pro zákazníky odebírající elektřinu ze sítě o nízkém napětí se se bude odvíjet od hodnoty hlavního jističe před elektroměrem a u zákazníků odebírajících elektřinu z VN nebo VVN od rezervovaného příkonu. Ustanovení § 28 zákona o podporovaných zdrojích energie ve znění účinném od 1. ledna 2016 obsahuje také pojistku zajišťující, že žádný zákazník nezaplatí na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů energie více – krátce řečeno – než podle stávajícího systému platby. Princip spočívá v tom, že zákazník zaplatí nižší částku, porovnáme-li platbu podle jističe s jím odebraným množstvím elektřiny z elektrizační soustavy (MWh) vynásobené číslem 495 (Kč/MWh). Změna nastane nejen v tom, že výše platby se bude odvíjet o jmenovité proudové hodnoty hlavního jističe před elektroměrem nebo od hodnoty rezervovaného příkonu, ale že se bude porovnávat nikoli s množstvím spotřebované elektřiny, ale s množstvím elektřiny odebrané ze soustavy.

Ale zpět k poplatku na činnosti Energetického regulačního úřadu. Jeho výše bude stanovena nařízením vlády. Tak, aby pokrýval náklady na činnosti Energetického regulačního úřadu. To říká energetický zákon a rovněž stanoví, že v případě elektřiny bude v korunách na odběrné místo a u plynu bude v korunách na MWh spotřebovaného plynu. Zákon uvádí rozmezí, v němž se má poplatek pohybovat. U elektřiny je to od 1,70 Kč za měsíc na každé odběrné místo do 2,50 Kč za měsíc na každé odběrné místo a u plynu má poplatek činit nejméně 1 Kč/MWh a nejvýše 1,40 Kč/MWh za množství spotřebovaného plynu. Poplatek bude vybírán jako součást platby na činnosti operátora trhu. V tom se nic nemění. Zatímco platby na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů budou složkou ceny za službu distribuční soustavy nebo složkou ceny za službu přenosové soustavy. To jsou obsahově i formálně nové pojmy užívané v energetickém zákoně i v zákoně o podporovaných zdrojích energie. Opouštíme tady pojem cena na úhradu nákladů na podporu elektřiny z podporovaných zdrojů a nově používáme složku ceny služby... Tímto zdánlivě formálním zásahem (podrobně diskutovaným s odborníky Ministerstva financí) se dostáváme do souladu pojetí zákona o cenách.

Významnou změnou, která si zaslouží pozornost, je umožnění výroby elektřiny zákazníkem bez licence na výrobu elektřiny. To dosud u elektráren připojených k distribuční soustavě není možné. Od 1. ledna 2016 bude moci zákazník vyrábět elektřinu určenou pro vlastní spotřebu, a to v elektrárně o instalovaném výkonu do 10 kW bez licence. Zdůrazňujeme, že se jedná o elektřinu určenou pro vlastní spotřebu a nesmí se tudíž jednat o podnikání s touto elektřinou. Malé přetoky elektřiny do sítě budou možné, ale takovou elektřinu nelze nikomu prodávat. Jinak bude nutná licence na výrobu elektřiny, kterou uděluje Energetický regulační úřad. V souvislosti s tím došlo k úpravám energetického zákona v § 3 odst. 3 (podnikání v energetických odvětvích) a v § 28 (zákazník). Podle zákona tedy může zákazník provozovat výrobu elektřiny s instalovaným výkonem do 10 kW, pokud je propojena s přenosovou

soustavou nebo s distribuční soustavou a pokud není ve stejném odběrném místě připojena jiná výrobní elektřiny, pouze na základě uzavřené smlouvy o připojení, která zahrnuje i připojení výrobní elektřiny. V tomto případě má zákazník právo na uzavření smlouvy o připojení a na připojení svého odběrného elektrického zařízení k přenosové soustavě nebo k distribuční soustavě, pokud splňuje podmínky připojení a obchodní podmínky stanovené Pravidly provozování přenosové soustavy nebo Pravidly provozování distribuční soustavy a má k připojení souhlas vlastníka dotčené nemovitosti a musí dostát povinnostem stanoveným zákonem.

V takovém případě provozování výrobní elektřiny musí zákazník zajistit, aby k výrobě elektřiny byla používána technická zařízení, která splňují požadavky bezpečnosti a spolehlivosti stanovené právními předpisy a technickými normami, zajistit, aby práce spojené s instalací a provozem výrobní elektřiny byly prováděny osobami s odbornou způsobilostí a musí vyrábět elektřinu tak, aby nedošlo k ohrožení života a zdraví osob, majetku nebo zájmu na ochranu životního prostředí.

Ustanovení energetického zákona, která se týkají státní autorizace na výstavbu výrobní elektřiny, prošla za dobu platnosti zákona určitou genezí. K zásadní změně došlo nejprve zákonem č. 158/2009 Sb. a následně zákonem č. 211/2011 Sb. K autorizačnímu principu výstavby nových výroben elektřiny se vrací i novela č. 131/2015 Sb., a to na základě zkušeností, které má Ministerstvo průmyslu a obchodu s udělováním státních autorizací a s účinností tohoto nástroje. Příslušná ustanovení jsou upravena tak, aby se stala transparentnější a jasnější nejen pro státní správu, ale zejména pro žadatele o udělení státní autorizace. Od účinnosti zákona bude ministerstvo posuzovat a udělovat autorizace na výstavbu výrobní elektřiny o instalovaném výkonu 1 MW a více místo dosavadních 100 kW a více. Tento krok lze považovat za výrazný posun směrem ke snižování administrativní náročnosti a zmenšení administrativní zátěže podnikajících osob.

Na příkladu elektroenergetiky si nyní můžeme ukázat některé další změny, k nimž dochází novelou zákona a demonstrovat také skutečnost, že základní pravidla, kterými se účastníci trhu s elektřinou, plynem a v teplárenství řídí, zůstávají v energetických odvětvích stabilní a i po novele č. 131/2015 Sb. se v podstatě nemění. Pravidla daná předpisy Evropské unie jsou naplněna a zkušenosti jak státní správy, tak i přímých účastníků energetického trhu jsou do zákona začleňovány.

Nutno konstatovat, že v elektroenergetice České republiky byly ustaveny a následně plní své funkce jednotlivé subjekty postupně založené a pojmenované podle energetického zákona. Jedná se o provozovatele přenosové soustavy, provozovatele distribučních soustav, operátora trhu, výrobce elektřiny a obchodníky s elektřinou. Původně existoval tzv. konečný zákazník – na počátku otevírání trhu s elektřinou buď chráněný zákazník, nebo oprávněný zákazník. Po úplném otevření trhu s elektřinou byly obě tyto kategorie sjednoceny do pojmu zákazník. Novela č. 131/2015 Sb. upravuje na popud Evropské komise definici pojmu zákazník tak, že zákazníkem je osoba, která nakupuje elektřinu pro své vlastní konečné užití v odběrném místě a odběrným místem je místo, které je připojeno k přenosové nebo k distribuční soustavě a kde je instalováno odběrné elektrické zařízení jednoho zákazníka, včetně měřicích transformátorů, do něhož se uskutečňuje dodávka elektřiny.

Podle čl. 3 směrnice 2003/54/ES a následně i směrnice 2009/72/EU je univerzální služba – v našem případě dodavatel poslední instance – chápán jako jistota pro zákazníka při ztrátě jeho dodavatele elektřiny. Podle stávající úpravy dodavatel poslední instance dodává elektřinu

nebo plyn zákazníkovi, jehož dodavatel elektřiny nebo plynu pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu nebo plyn nebo ukončil dodávku elektřiny nebo plynu. Tato povinnost vzniká dnem, kdy operátor trhu oznámí dodavateli poslední instance registrační číslo odběrného místa dotčeného zákazníka, v němž nikdo neodpovídá za odchylku, trvá nejdéle 6 měsíců a nevztahuje se na zákazníka, jehož spotřeba plynu za posledních 12 měsíců byla vyšší než 60 tis. m³.

A podle nového znění ustanovení § 12a odst. 2 a 3 energetického zákona dodavatel poslední instance dodává elektřinu nebo plyn zákazníkovi, jehož dodavatel elektřiny nebo plynu pozbyl oprávnění nebo jako subjekt zúčtování nesplňuje finanční podmínky zúčtování odchylek nebo v případě dodávky elektřiny na základě smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nemá zajištěnu související službu v elektroenergetice nebo v případě dodávky plynu na základě smlouvy o sdružených službách dodávky plynu nemá zajištěnu související službu v plynárenství. Tato povinnost vzniká dnem, kdy operátor trhu oznámí dodavateli poslední instance registrační číslo odběrného místa dotčeného zákazníka, v němž nikdo neodpovídá za odchylku, trvá nejdéle 6 měsíců a nevztahuje se na zákazníka, jehož spotřeba plynu za posledních 12 měsíců byla vyšší než 630 MWh. Dodavatel elektřiny nebo plynu, který pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu nebo plyn nebo nemá zajištěnu službu distribuční soustavy, informuje o této skutečnosti neprodleně operátora trhu. Provozovatel distribuční soustavy, uvnitř jehož vymezeného území se nachází odběrné místo, pro které není zajištěna služba distribuční soustavy podle § 12a odst. 2, informuje o této skutečnosti neprodleně operátora trhu.

Součástí distribuční soustavy i nadále zůstávají systémy měřicí, ochranné, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky, stejně jako tomu bylo dříve. Součástí měření, které je podrobně upraveno v § 49 energetického zákona, mohou být i měřicí transformátory, které však nejsou ve vlastnictví provozovatele přenosové soustavy nebo provozovatele distribuční soustavy, ale vlastní je zákazník, takže podle zákona jsou součástí odběrného místa, do něhož se uskutečňuje dodávka elektřiny. To znamená, že údržba, výměna měřicích transformátorů je věcí jejich vlastníka. Zákon definuje měřicí zařízení jako veškerá zařízení sloužící pro měření, přenos a zpracování naměřených hodnot. Tato definice je natolik obecná, že pokrývá nejen současný stav, ale i možný budoucí vývoj směrem k zavádění inteligentních měřicích systémů a inteligentních sítí, jehož součástí jsou i další zařízení. V oblasti měření elektřiny přeci jen dochází k úpravě, která dá zákazníkovi právo na instalaci měřicího zařízení a také možnost obstarat si u provozovatele distribuční soustavy měřicí zařízení vyššího typu, než odpovídá je standardnímu stanoveného typu podle vyhlášky č. 82/2011 Sb. Provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel distribuční soustavy na svůj náklad zajišťuje instalaci vlastního měřicího zařízení typu stanoveného prováděcím právním předpisem, jeho udržování a pravidelné ověřování správnosti měření a pro účely provedení odečtu, pokud je měřicí zařízení bez napětí, má právo uvést měřicí zařízení pod napětí na nezbytně nutnou dobu. Zákazník má právo na instalaci měřicího zařízení pro měření dodávky elektřiny do svého odběrného místa. Pokud zákazník požádá provozovatele distribuční soustavy o instalaci měřicího zařízení vyššího typu než měřicí zařízení stanoveného typu, provozovatel distribuční soustavy požadované měřicí zařízení instaluje. Zákazník je v takovém případě povinen uhradit provozovateli distribuční soustavy rozdíl nákladů na měřicí zařízení, jeho instalaci, provoz a odečty požadovaného měřicího zařízení oproti měřicímu zařízení stanoveného typu.

Definice přenosové soustavy se nemění. Jedná se vzájemně propojený soubor vedení a zařízení 400 kV, 220 kV a vybraných vedení a zařízení 110 kV (definovaných v Pravidlech provozování přenosové soustavy), který je propojen s elektrizačními soustavami sousedních států. Stejně jako u distribuční soustavy je součástí přenosové soustavy měřicí, ochranná, řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační technika.

Nic se nemění na tom, že přenosová soustava i distribuční soustavy jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu. V ustanoveních, která se týkají elektrických přípojek, nejsou žádné změny. Elektrická přípojka je zařízení, které slouží k připojení odběrného elektrického zařízení. Podle zákona není určena k připojení výroben elektřiny. Na elektrickou přípojku, kterou vlastní provozovatel distribuční soustavy, se vztahují ustanovení zákona týkající se práv provozovatele distribuční soustavy.

V elektroenergetice a plynárenství došlo na základě pravidel Evropské unie a v souladu s energetickým zákonem k oddělení provozovatelů distribučních soustav a k vlastnickému oddělení provozovatele přenosové soustavy a provozovatele přepravní soustavy od výroby a obchodu. V zákoně stále ponecháváme použití pojmu vertikálně integrovaného podnikatele. Je použit v ustanovení § 12a Dodavatel poslední instance a v § 24a a 25a a je provázán s povinně vykupujícím podle zákona č. 165/2012 Sb.

Operátor trhu je v roce 2001 zřízená akciová společnost, jejímž úkolem je především koordinace a organizace celostátního trhu s elektrickou energií včetně vztahů na celoevropský trh a obdobně v plynárenství. Pro fungování trhu s elektřinou a trhu s plynem a pro podporování elektřiny a tepla z podporovaných zdrojů podle zákona č. 165/2012 Sb. je úloha, kterou má svěřenu nezastupitelná. Zabezpečení jeho správné a nestranné funkčnosti si vyžadovalo jeho nezávislost na energetických podnikatelských subjektech. Z tohoto důvodu zákon od počátku zakotvil ustavení operátora trhu formou akciové společnosti, jejímž zakladatelem je stát. Operátora trhu se dotýká několik změn, které zahrnují vydávání záruk původu elektřiny, role ve vztahu k nařízení REMIT, a operátor trhu zpracovávání řady analýz týkajících se budoucí spotřeby elektřiny a plynu, vývoje trhu s elektřinou a plynem atd. O nezastupitelnosti funkcí operátora trhu v celé sféře podporovaných zdrojů již byla řeč. Operátor trhu musí mít ke své činnosti licenci podle § 4 zákona Operátor trhu ani právnické osoby, v nichž má operátor trhu majetkový podíl, nesmí být držitelem jiné licence podle energetického zákona. Akcie operátora trhu nesmí být vlastněny držitelem licence na výrobu elektřiny, výrobu plynu ani držitelem licence na výrobu tepelné energie a licence na distribuci elektřiny, na distribuci plynu, přenos elektřiny, přepravu plynu uskladňování plynu ani licence na rozvod tepelné energie. Podíl v operátorovi trhu nesmí držet ani osoby mající licenci na obchod s elektřinou a obchod s plynem. Operátor trhu může tedy být pouze držitelem výlučné licence na činnosti operátora trhu udělené Energetickým regulačním úřadem nyní (po novele) na dobu neurčitou. Podrobný text o právech a povinnostech a funkcích operátora trhu jsou uvedeny v § 20a energetického zákona a v zákoně č. 165/2012 Sb.

Ochranná pásma jsou primárně určena k ochraně zařízení elektrizační soustavy, jako jsou například venkovní a podzemní vedení, výroby a elektrické stanice. Ochranná pásma zařízení elektrizační soustavy jsou určena k zajištění spolehlivého a bezpečného provozu elektrizační soustavy a k ochraně života, zdraví a majetku osob. V praxi jsme se setkali s případy, že například u výroben elektřiny paušálně zákonem stanovené ochranné pásmo se jen obtížně mohlo aplikovat na výroby elektřiny o různých instalovaných výkonech využívající například

obnovitelné zdroje energie a umístěné na volné ploše nebo na budovách. Na potřeby praxe reaguje novela energetického zákona podrobnější úpravou v ustanovení § 46.

Ochranné pásmo výroby elektřiny stanovuje jako souvislý prostor vymezený svislými rovinami vedenými v kolmé vzdálenosti 20 m vně oplocení, nebo v případě, že výrobní elektřiny není oplocena, 20 m od vnějšího líce obvodového zdiva výrobní elektřiny připojené k přenosové soustavě, nebo distribuční soustavě s napětím větším než 52 kV, nebo 7 m vně oplocení, nebo v případě, že výrobní elektřiny není oplocena, 7 m od vnějšího líce obvodového zdiva výrobní elektřiny připojené k distribuční soustavě s napětím nad 1 kV do 52 kV včetně, či 1 m vně oplocení výrobní elektřiny s instalovaným výkonem nad 10 kW a připojené k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně. V případě, že výrobní elektřiny není oplocena, je ochranné pásmo 1 m od vnějšího líce obvodového zdiva, nebo od obalové křivky vedené vnějšími líci krajních komponentů výrobní elektřiny s instalovaným výkonem nad 10 kW a připojené k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně, nebo 1 m od vnějšího líce obvodového zdiva budovy, na které je výrobní elektřiny umístěna, u výroben elektřiny připojených k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně s instalovaným výkonem nad 10 kW. Pro výrobní elektřiny připojenou k distribuční soustavě s napětím do 1 kV včetně s instalovaným výkonem do 10 kW včetně se ochranné pásmo nestanovuje.

Nově se zákon také zabývá také zánikem ochranného pásma, a to ve všech energetických odvětvích (elektroenergetika, plynárenství, teplárenství) samostatně vždy v příslušné části zákona. Pro elektroenergetiku platí (§ 46), že ochranné pásmo zařízení elektrizační soustavy zaniká trvalým odstraněním stavby na základě příslušného souhlasu nebo povolení v souladu se stavebním zákonem. V plynárenství (§ 69) ochranné pásmo plynárenského zařízení zaniká trvalým odpojením zařízení od plynárenské soustavy nebo odstraněním stavby. Obdobně stejné ustanovení platí i pro zánik bezpečnostního pásma. V teplárenství (§ 87) ochranné pásmo zařízení pro výrobu nebo rozvod tepelné energie zaniká trvalým odstraněním stavby na základě příslušného souhlasu nebo povolení v souladu se stavebním zákonem.

Vztahy mezi účastníky trhu s elektřinou jsou dány smlouvami podle energetického zákona (§ 50 – elektroenergetika, § 72 – plynárenství). Zákon stanoví minimální obsahové náležitosti smluv v elektroenergetice (obdobně v plynárenství) a transformuje je na novou obsahovou i formální úpravu (služba distribuční soustavy, služba přenosové soustavy, služba přepravy plynu). Podle zákona není v souvislosti se změnou § 50 a 72 třeba uzavírat nové smlouvy mezi účastníky trhu s elektřinou a s plynem, pokud ke změně smlouvy nejsou jiné důvody.

Zvláštní pozornost zasluhují opatření na ochranu zákazníků, která novelou doznala výrazných úprav (§ 11a), které přinášejí zvýšení ochrany zákazníků.

Ustanovení bylo doplněno tak, že držitel licence musí zvýšení cen elektřiny nebo plynu nebo změnu podmínek dodávky nejen zveřejnit, ale i oznámit svým zákazníkům způsobem sjednaným ve smlouvě. Není-li způsob oznámení ve smlouvě sjednán, musí držitel licence oznámit zákazníkům zvýšení cen a změnu podmínek dodávky oznámit prokazatelným způsobem. Velmi diskutovanou problematikou byly při projednávání zákona smlouvy, jejichž předmětem je dodávka elektřiny nebo plynu, uzavřené distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory držitele licence. Původní ustanovení § 11a zní takto: „*Byla-li s podnikající fyzickou osobou uzavřena smlouva, jejímž předmětem je dodávka elektřiny nebo plynu, mimo prostory obvyklé k podnikání držitele licence, ustanovení § 57 občanského zákoníku se použije obdobně. Spotřebitel nebo podnikající fyzická osoba, na kterou se podle věty první vztahuje ustanovení*

§ 57 občanského zákoníku, může od smlouvy, jejímž předmětem je dodávka elektřiny nebo plynu, uzavřené mimo prostory obvyklé k podnikání držitele licence, písemně odstoupit bez uvedení důvodu a bez jakékoliv sankce ve lhůtě do 5 dnů před zahájením dodávky elektřiny nebo plynu. Lhůta k uplatnění práva na odstoupení je zachována, pokud bylo odstoupení od smlouvy písemně odesláno před uplynutím této lhůty“.

Ministerstvo stálo před úkolem transponovat do energetického zákona ustanovení směrnice 2011/83/EU o právech spotřebitelů. Směrnice přímo uvádí, že lhůta pro odstoupení od smlouvy končí po uplynutí 14 dnů v případě smluv týkajících se dodávek vody, plynu nebo elektřiny, pokud nejsou prodávány v omezeném objemu nebo ve stanoveném množství, tepla z dálkového vytápění nebo digitálního obsahu, který není poskytnut na hmotném nosiči, ode dne, kdy byla uzavřena smlouva. Transpozice byla provedena novým ustanovením, které bylo vloženo do § 11a energetického zákona a tím nahrazen text uvedený výše: „V případě smlouvy o dodávce elektřiny, smlouvy o dodávce plynu, smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nebo plynu nebo smlouvy o dodávce tepelné energie, kterou uzavřel spotřebitel s držitelem licence distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory držitele licence, běží čtrnáctidenní lhůta pro odstoupení od smlouvy ode dne uzavření smlouvy.“ Po diskusi v Poslanecké sněmovně o právech spotřebitele a po posouzení stávající ochrany zákazníka a ochrany striktně podle směrnice, byl přijat návrh, který je nyní součástí zákona a který dává zákazníkovi v postavení spotřebitele v případě uzavření smlouvy distančním způsobem nebo mimo obchodní prostory držitele licence možnost vypovědět smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou nebo na dobu určitou bez sankce, a to ve lhůtě do patnáctého dne po zahájení dodávky elektřiny nebo plynu. Výpovědní lhůta činí 15 dnů (úplný text ustanovení viz § 11a odst. 3). Tato úprava je v souladu se směrnicí 2011/83 o právech spotřebitelů a zaručuje ochranu práv zákazníků.

Zákon v ustanovení § 11a také upravuje stanovení výše záloh souvisejících s dodávkou elektřiny, plynu a tepla.

Zákon se v § 51 zabývá neoprávněným odběrem elektřiny – definuje jednotlivé typy neoprávněného odběru. V zákoně zůstává uvedeno, že neoprávněný odběr elektřiny, plynu, tepelné energie se zakazuje. Obdobně zákon řeší také neoprávněný odběr plynu nebo tepelné energie. Ustanovení o neoprávněném odběru elektřiny (§ 51), plynu (§ 74) a tepelné energie (§ 89) byla doplněna tak, že při neoprávněném odběru elektřiny, plynu a tepla je osoba, která neoprávněně odebírala nebo odebírá elektřinu, plyn, tepelnou energii povinna nahradit v penězích vzniklou škodu. Nelze-li zjistit vzniklou škodu na základě prokazatelně zjištěných údajů, je povinna uhradit škodu určenou výpočtem (u elektřiny) podle hodnoty hlavního jističe před elektroměrem nebo předřazeného jisticího prvku a obvyklé doby jejich využití, nedohodnou-li se jinak. Škodou jsou i prokazatelně nezbytně nutné náklady vynaložené na zjišťování neoprávněného odběru elektřiny, plynu, tepelné energie.

V případě, že při změně dodavatele elektřiny probíhá odběr elektřiny v odběrném místě zákazníka po dobu kratší než deset pracovních dnů bez smluvního subjektu zúčtování evidovaného pro odběrné místo zákazníka, nejedná se o neoprávněný odběr elektřiny a odpovědnost za odchylku nese budoucí subjekt zúčtování. Podrobnější úprava navazující na dosavadní ustanovení zákona o neoprávněných odběrech elektřiny je podle zmocnění v § 98 odst. 1. písm. a) předmětem vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu ČR č. 82/2011 Sb. Tuto vyhlášku bude ministerstvo novelizovat.

Elektřina, plyn i tepelná energie jsou pro náš život nepostradatelné. Pro energetiku – výstavbu energetických zařízení, jejich provozování a rozvoj již od pionýrských dob elektrizace platily zvláštní zákony upravující práva a povinnosti. Je tomu tak proto, že pro naplňování povinností, vyrábět, dopravovat a dodávat energii jejím spotřebitelům není možné bez zvláštních oprávnění. Energetický zákon se týká podnikání, ale stále větší důraz klade na ochranu práv zákazníků, která musí jít ruku v ruce s rozvojem energetického trhu, a naplňování požadavků na transparentnost a předvídatelnost jednání státu. Směr právní úpravy se tak postupně přenáší od technických podmínek k obchodní a občanské rovině

Novela energetického zákona bude účinná od 1. ledna 2016. Při projednávání této novely uložila vláda ministroví průmyslu a obchodu (usnesení vlády č. 851/2014) vypracovat a předložit novelu energetického zákona zaměřenou na oblast regulace v energetických odvětvích a na oblast správního trestání při porušení energetického zákona. Práce na této novele již začaly. Energetický zákon bude novelizován také v souvislosti s připravovanou novelou stavebního zákona a přestupkového zákona.

Omezení vlastnických práv k nemovitým věcem v novelizovaném energetickém zákoně

Jakub Handrlíca

Úvod

Ačkoliv je energetický zákon¹⁾ právním předpisem primárně veřejnoprávní povahy, obsahuje i celou řadu ustanovení, týkajících se omezení vlastnických, resp. užívatelských práv k nemovitostem, dotčeným existencí, nebo zřizováním zařízení veřejné technické infrastruktury.²⁾ Hned na úvod je zapotřebí uvést, že energetický zákon zná hned několik kategorií těchto omezení, přičemž každá z nich má jinou poněkud odlišnou právní úpravu a také jejich povaha je odlišná.

1) Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

2) Co se týče vymezení jednotlivých typů zařízení, ke kterým se jednotlivá omezení vlastnických práv vztahují, srov. jejich vymezení v § 2 odst. 2 energetického zákona, konkrétně v písm. a) bod 10 (přenosová soustava v elektroenergetice), bod 1 (distribuční soustava v elektroenergetice), v písm. b) bod 15 (přepavní soustava v plynárenství), bod 1 (distribuční soustava v plynárenství) v písm. c) bod 11 (rozvodná tepelná zařízení).

Pokud bychom chtěli tyto formy omezení přehledně kategorizovat, můžeme rozlišovat následující typy:

- a) zákonná věcná břemena, která vznikla podle právních předpisů účinných před datem účinnosti energetického zákona a která zůstávají podle ustanovení § 98 odst. 4 energetického zákona i nadále nedotčena,
- b) věcná břemena zřízení a provozu předmětného zařízení, zřízená smluvně (*ex contractu*) mezi provozovatelem a vlastníkem dotčené nemovitosti podle § 24 odst. 4, § 25 odst. 4, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2, § 60 odst. 7 a § 76 odst. 7 energetického zákona,
- c) věcná břemena zřízení a provozu předmětného zařízení, zřízená na základě rozhodnutí správního orgánu (*ex actu*) ve vyvlastňovacím řízení podle § 24 odst. 4, § 25 odst. 4, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2, § 60 odst. 7 a § 76 odst. 7 energetického zákona,
- d) zákonná věcná břemena, plynoucí přímo z jednotlivých ustanovení právního předpisu (*ex lege*), konkrétně z § 24 odst. 3 písm. a), f), g) a h), § 25 odst. 3 písm. a), f), g) a h), § 58 odst. 1 písm. c), e), f) a g), § 59 odst. 1 písm. d), f), g) a h) a z § 60 odst. 1 písm. a), c), d) a e) a § 76 odst. 5 písm. b), c), d) a g) energetického zákona,
- e) ochranná pásma zařízení podle § 46, § 68 a § 87 energetického zákona a bezpečnostní pásma podle § 69 energetického zákona.

Tento příspěvek si dává za cíl analyzovat změny, které ve vztahu k výše uvedeným formám omezení přináší s účinností od 1. ledna 2016 novela, provedená zákonem č. 131/2015 Sb. (dále jen „novela“).³⁾

Zákonná věcná břemena, vzniklá podle dřívějších právních úprav

Podle přechodného ustanovení energetického zákona (98 odst. 4) zůstávají oprávnění provozovatelů zařízení k cizím nemovitostem vzniklá před účinností těchto zákonů nedotčena. Jedná se o oprávnění, vzniklá v minulosti podle zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrizační zákon),⁴⁾ zákona č. 67/1960 Sb., o výrobě, rozvodu a využití topných plynů (plynárenský zákon) a zákona č. 89/1987 Sb. o výrobě, rozvodu a spotřebě tepla.

Novela s účinností od 1. ledna 2016 přináší ve vztahu k těmto omezením vlastnického práva následující nová ustanovení.

Podle nového § 96 odst. 8 energetického zákona platí, že na oprávnění k cizím nemovitostem, pokud jde o energetická zařízení, jakož i omezení jejich užívání, které se nezapisovalo podle předchozích právních předpisů do veřejného seznamu,⁵⁾ se nevztahuje zásada přednosti věcného práva k cizím nemovitostem zapsaného do veřejného seznamu před věcným právem, které není z veřejného seznamu zřejmé. Jedná se o speciální ustanovení ve vztahu k § 981

3) Zákon č. 131/2015 Sb. ze dne 13. května 2015, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

4) Zákon č. 79/1957 Sb. měl přitom, co se týče oprávnění k cizím nemovitostem ve vztahu k zákonu č. 67/1960 Sb. a k zákonu č. 89/1987 Sb. povahu obecného právního předpisu.

5) Podle § 26 odst. 1 zákona č. 79/1957 Sb. věcná břemena podle ustanovení § 22 postihovala i národní majetek; nezapisovala se do pozemkových knih a neplatily o nich předpisy o promlčení a vydržení. Toto ustanovení bylo pro sektor plynárenství dále převzato i v § 37 odst. 1 vyhlášky č. 76/1961 Sb.

občanského zákoníku. Ustanovení § 96 odst. 6 energetického zákona dále nově stanovuje, že v případě zápisu takového oprávnění k cizím nemovitostem do veřejného seznamu se při stanovení jeho pořadí vychází z okamžiku, kdy takové oprávnění k cizím nemovitostem vzniklo. Co se týče okamžiku vzniku těchto oprávnění k cizím nemovitým věcem, přichází v úvahu:

- a) okamžik nabytí právní moci předmětného rozhodnutí o přípustnosti stavby (podle zákona č. 87/1958 Sb. o stavebním řádu), resp. stavebního povolení (podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),^{6), 7), 8)}
- b) nabytí účinnosti zákona č. 79/1957 Sb.,⁹⁾ zákona č. 67/1960 Sb.,¹⁰⁾ resp. zákona č. 89/1987 Sb. s ohledem na jejich retroaktivní působnost u těch zařízení, zřízených v předchozím období,
- c) okamžikem převzetí zařízení do správy oprávněným subjektem (provozovatelem dotčeného zařízení).¹¹⁾

Podle nového § 96 odst. 9 energetického zákona platí, že oprávnění k cizím nemovitostem, jakož i omezení jejich užívání vzniklá podle předchozích právních úprav přechází na nového držitele licence provozujícího příslušnou soustavu, zařízení nebo jejich část, na které se daná oprávnění vztahují. K přechodu oprávnění zde tedy dochází přímo ze zákona, není zde vyžadována žádná forma souhlasu ze strany vlastníka dotčeného pozemku.

-
- 6) Podle § 22 odst. 1 zákona č. 79/1957 Sb. příslušelo energetickým podnikům oprávnění stavět a provozovat na cizích nemovitostech v rozsahu vyplývajícím z povolené stavby elektrická vedení, jakož i malé stanice do rozlohy 30 metrů², s příslušenstvím, zejména zřizovat na nemovitostech podpěrné body, přepnout nemovitosti vodičů a umísťovat v nich vedení; vstupovat a vjíždět při stavbě, provozování, opravách, změnách nebo odstraňování vedení na příjezdné, průjezdné a vedením přímo dotčené cizí nemovitosti a odstraňovat a oklešťovat stromoví překážející vedení.
 - 7) Podle § 22 odst. 1 zákona č. 67/1960 Sb. příslušelo plynárenským podnikům oprávnění zřizovat a provozovat na cizích pozemcích, v rozsahu vyplývajícím z rozhodnutí o přípustnosti stavby, plynovodní sítě, zřizovat a provozovat zařízení pro uskladnění topných plynů v přírodních strukturách pod cizími pozemky, vstupovat a vjíždět v souvislosti se zřizováním, provozováním, při opravách, změnách a odstraňování plynovodní sítě na příjezdné, průjezdné a tímto plynárenským zařízením dotčené pozemky a provádět na cizích nezastavěných pozemcích průzkum, vyměřování podzemních přírodních struktur a zkušební vrtý ke zřizování a provozu podzemních zásobníků a vstupovat a vjíždět za tím účelem na tyto pozemky.
 - 8) Podle § 20 odst. 1 zákona č. 89/1987 Sb. příslušelo investorům, popřípadě provozovatelům zařízení pro rozvod tepla oprávnění zřizovat na cizích nemovitostech zařízení pro rozvod tepla v rozsahu vyplývajícím ze stavebního povolení a tato zařízení provozovat, vstupovat a vjíždět v souvislosti se zřizováním a změnami, popřípadě s provozováním, opravami, údržbou a odstraňováním zařízení pro rozvod tepla na příjezdné, průjezdné a tímto zařízením dotčené cizí nemovitosti a odstraňovat a oklešťovat jen v nezbytném rozsahu stromoví a jiné prostory překážející zařízením pro rozvod tepla.
 - 9) Podle § 34 odst. 1 zákona č. 79/1957 Sb. dnem počátku účinnosti tohoto zákona vznikla oprávnění a povinnosti podle §§ 22 až 26 i ve prospěch vedení [§ 22 odst. 1 písm. a)] ve správě energetických podniků, která byla zřízena přede dnem počátku účinnosti tohoto zákona.
 - 10) Podle § 25 odst. 1 zákona č. 67/1960 Sb. vznikla ode dne účinnosti tohoto zákona oprávnění a povinnosti podle § 22 i ve prospěch provozovatele plynovodní sítě, která byla zřízena přede dnem účinnosti tohoto zákona.
 - 11) Podle § 22 odst. 3 zákona č. 79/1957 Sb. oprávnění podle odst. 1 nabývali organizace státního socialistického sektoru také nabytím správy vedení. I toto ustanovení duplikovala ve svém § 36 odst. 2 vyhláška č. 76/1961 Sb.

Dále nové ustanovení § 96 odst. 10 energetického zákona výslovně stanovuje, že kdo nabude vlastnické právo k nemovité věci, k níž se vztahuje oprávnění k cizím nemovitostem, které vzniklo na základě zákona, přejímá i povinnosti odpovídající tomuto oprávnění.

Věcná břemena zřízení a provozu energetického zařízení na cizí nemovité věci

Provozovatel přenosové soustavy v elektroenergetice (§ 24 odst. 5), distribuční soustavy v elektroenergetice (§ 25 odst. 5), přepravní soustavy v plynárenství (§ 58 odst. 2), distribuční soustavy v plynárenství (§ 59 odst. 2), zásobníku plynu (§ 60 odst. 2) a držitel licence na rozvod tepelné energie (§ 76 odst. 7) jsou povinni za účelem zřízení a provozu energetického zařízení na cizí nemovitosti smluvně zřídit věcné břemeno s vlastníkem dotčené nemovitosti. Toto smluvně zřizované věcné břemeno vzniká vkladem práva do katastru nemovitostí.

Rubem povinnosti zřídit věcné břemeno je v energetickém zákoně titul k vyvlastnění věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení (§ 24 odst. 5, § 25 odst. 5, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2, § 60 odst. 2 a § 76 odst. 7).¹²⁾

Ve vztahu k věcným břemenům, zřízeným smluvně, nebo na základě rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu lze konstatovat, že § 96 odst. 9 energetického zákona (o přechodu oprávnění na nového držitele licence provozujícího příslušnou soustavu, zařízení nebo jejich část, na které se daná oprávnění vztahují) a § 96 odst. 10 energetického zákona (povinnost nového vlastníka nemovité věci respektovat existující omezení) se aplikují i zde.

Novela dále ze znění zákona s účinností od 1. ledna 2016 vypouští § 98 odst. 13 energetického zákona.¹³⁾ Účelem tohoto ustanovení bylo poskytnout dotčeným vlastníkům přehled o existenci omezení k nemovitým věcem v jejich vlastnictví. Přejícné ustanovení stanovovalo, že podrobnosti výše nastíněného procesu stanoví zvláštní právní předpis, odkazovalo v poznámce č. 19 ovšem toliko na blíže nespecifikovanou „vyhlášku Českého úřadu zeměměřického a katastrálního“. Energetický zákon ve svém zmocňovacím ustanovení § 98a ovšem žádné zmocnění Českého úřadu zeměměřického a katastrálního k vydání podzákonného právního předpisu nestanovil. Přejícné ustanovení § 98 odst. 13 energetického zákona bylo proto pokládáno za imperfektní (nevynutitelné) a z tohoto důvodu bylo zrušeno. Nově byla zavedena povinnost držitele licence poskytnout údaje z evidence technické infrastruktury vedené podle stavebního zákona na žádost osobě, která prokáže právní zájem [§ 11 odst. 1 písm. r) energetického zákona].

12) Pro úplnost je zapotřebí uvést, že energetického zákona obsahuje ve svém § 3 odst. 2 i normu, kterou je možné interpretovat jako titul pro odnětí vlastnického práva k celé nemovitosti.

13) Provozovatel, respektive výrobce, zajistí promítnutí existujícího věcného břemene podle § 24 odst. 4, § 25 odst. 5, § 57 odst. 2, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2, § 60 odst. 2 a § 76 odst. 7 u energetických sítí a zařízení daných do provozu před nabytím účinnosti tohoto zákona do katastru nemovitostí do konce roku 2017. Podrobnosti stanoví zvláštní právní předpis.

Novelou byla dále provedena změna zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy,¹⁴⁾ přičemž provozovateli skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu byl přiznán vyvlastňovací titul ve vztahu k cizím nemovitým věcem.¹⁵⁾

Zákonná věcná břemena, plynoucí z ustanovení energetického zákona

Energetický zákon vedle smluvně zřizovaných věcných břemen obsahuje řadu omezení vlastnických práv k cizím nemovitostem, které vznikají přímo na základě zákona (*ex lege*). Podle platné právní úpravy se jedná o následující oprávnění provozovatelů:

- a) právo zřizovat a provozovat vlastní telekomunikační síť k řízení, měření, zabezpečování a automatizaci provozu a k přenosu informací pro činnost výpočetní techniky a informačních systémů (§ 24 odst. 3 písm. a), § 25 odst. 3 písm. a), § 58 odst. 1 písm. c), § 59 odst. 1 písm. d), § 60 odst. 1 písm. c) a § 76 odst. 5 písm. g)],
- b) právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním, obnovou a provozováním zařízení (§ 24 odst. 3 písm. f), § 25 odst. 3 písm. f), § 58 odst. 1 písm. e), § 59 odst. 1 písm. f), § 60 odst. 1 písm. c) a § 76 odst. 5 písm. b)],
- c) právo odstraňovat a oklešťovat stromové a jiné porosty, provádět likvidaci odstraněného a okleštěného stromové a jiných porostů ohrožujících bezpečné a spolehlivé provozování zařízení v případech, kdy tak po předchozím upozornění a stanovení rozsahu nečinil sám vlastník či uživatel (§ 24 odst. 3 písm. g), § 25 odst. 3 písm. g), § 58 odst. 1 písm. f), § 59 odst. 1 písm. g), § 60 odst. 1 písm. d) a § 76 odst. 5 písm. c)],
- d) právo provozovatele vstupovat v souladu se zvláštními právními předpisy do uzavřených prostor a zařízení sloužících k výkonu činností a služeb orgánů Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti, Bezpečnostní informační služby a do obvodu dráhy (§ 24 odst. 3 písm. h), § 25 odst. 3 písm. h), § 58 odst. 1 písm. g), § 59 odst. 1 písm. h), § 60 odst. 1 písm. e) a § 76 odst. 5 písm. d)].

Tato oprávnění existují vedle soukromoprávních věcných břemen, přičemž jejich existence je vázána přímo na předemtná ustanovení energetického zákona. K jejich vzniku není zapotřebí ani rozhodnutí správního orgánu,¹⁶⁾ ani smlouva (nebo jiná forma souhlasu) s vlastníkem, resp. uživatelem dotčené nemovitosti. Zároveň platí, že nejsou předmětem evidence v katastru

14) Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).

15) Provozovatel skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu je povinen zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely zřizování a provozu zařízení na cizí nemovité věci, a to smluvně s vlastníkem nemovitosti; v případě, že vlastník není znám nebo určen nebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, příslušný vyvlastňovací úřad rozhodne na návrh provozovatele skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části (§ 3 odst. 11 zákona č. 189/1999 Sb.).

16) Tato oprávnění nemohou být v prospěch provozovatele vyvlastněna, protože plynou přímo ze zákona.

nemovitostí. Jedná se tedy o jednu z forem veřejnoprávního omezení vlastnického práva k nemovitosti, označovanou v odborné literatuře i jako „zákonné věcné břemeno“.¹⁷⁾

Vznikla-li vlastníku nebo nájemci nemovitosti v důsledku výkonu výše uvedených práv provozovatele majetková újma (tj. škoda) nebo je-li omezen v užívání nemovitosti, má právo na jednorázovou náhradu, včetně úhrady nákladů na vypracování znaleckého posudku. Právo na tuto náhradu je nutno uplatnit u provozovatele přepravní soustavy, který způsobil majetkovou újmu, nebo omezení užívání nemovitosti (§ 24 odst. 9, § 25 odst. 9, § 58 odst. 3, § 59 odst. 3, § 60 odst. 3 a § 76 odst. 10 energetického zákona).

Novela v tomto ohledu přináší následující zásadní změny: Nárok na náhradu je nově ve všech výše uvedených případech¹⁸⁾ omezen jenom na případy, kdy je vlastník, resp. uživatel nemovité věci omezen v důsledku výkonu oprávnění držitele licence v obvyklém užívání zatížené nemovité věci; je tedy vyloučen nárok na náhradu za omezení toliko hypotetické, nebo omezení, které má vzniknout teprve *pro futuro*. Lhůta k uplatnění nároku na náhradu za omezení v obvyklém užívání nemovité věci, nebo za majetkovou újmu nově běží od okamžiku, kdy k omezení, nebo k újmě skutečně došlo (objektivní lhůta) a ne od okamžiku, kdy se o existenci omezení vlastník dověděl (subjektivní lhůta); současně je lhůta k uplatnění nároku prodloužena ze šesti měsíců na dva roky. Nové znění § 24 odst. 9, § 25 odst. 9, § 57 odst. 3, § 58 odst. 3, § 59 odst. 3, § 60 odst. 3 a § 76 odst. 10 energetického zákona výslovně stanovuje, že nárok na náhradu zaniká, není-li vlastníkem, resp. uživatelem nemovité věci ve stanovené lhůtě uplatněn u držitele licence. Výše uvedená dvouletá lhůta je tedy lhůtou prekluzivní.

Ustanovení energetického zákona v § 96 odst. 8 (výjimka ze zásady přednosti zapsaného práva), v § 96 odst. 9 (o přechodu oprávnění na nového držitele licence provozujícího příslušnou soustavu, zařízení nebo jejich část, na které se daná oprávnění vztahují) a v § 96 odst. 10 (povinnost nového vlastníka nemovité věci respektovat existující omezení) se aplikují i ve vztahu k těmto omezením.

Novelou byla dále provedena změna zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy,¹⁹⁾ přičemž provozovateli skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu byla přiznána obdobná oprávnění (zákonná věcná břemena) jako provozovatelům podle energetického zákona.²⁰⁾ Stejně jako je tomu u oprávnění podle energetického zákona, i zde je provozova-

17) Například ŠVESTKA, J.; DVORÁK, J. *Občanské právo hmotné. 1. část. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 293–294.*

18) Dosavadní úprava byla roztržštěná, když oprávnění některých držitelů licencí (např. § 25 odst. 9, § 58 odst. 3) byla spojena s právem na náhradu za omezení v obvyklém užívání, zatímco oprávnění jiných držitelů licencí (např. § 24 odst. 9, § 59 odst. 3) byla spojena s právem na náhradu za omezení v užívání.

19) Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).

20) Jedná se o oprávnění vstupovat a vjíždět na cizí nemovitosti v souvislosti se zřizováním a provozováním skladovacích zařízení, produktovodů nebo ropovodů; vstupovat a vjíždět v souladu se zvláštními předpisy do obvodu dráhy a vstupovat do nemovitostí, kde jsou umístěna zvláštní zařízení telekomunikací, v rozsahu a způsobem nezbytným pro výkon činnosti provozovatele skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu a o oprávnění odstraňovat a oklešťovat stromové a jiné porosty, provádět likvidaci odstraněného a okleštěného stromové a jiných porostů ohrožujících bezpečný a spolehlivý provoz skladovacích zařízení, produktovodů nebo ropovodů v případech, kdy tak po předchozím upozornění a stanovení rozsahu neučinil sám vlastník či uživatel (§ 3 odst. 8 zákona č. 189/1999 Sb.).

tel skladovacího zařízení nebo produktovodu nebo ropovodu povinen co nejvíce šetřit práva vlastníků dotčených nemovitostí a vstup na jejich nemovitost jim oznámit. Po skončení prací je povinen uvést nemovitosti do původního stavu nebo, není-li to možné s ohledem na povahu provedených prací, do stavu odpovídajícího předchozímu účelu či užívání dotčené nemovitosti a oznámit tuto skutečnost bezprostředně vlastníku nemovitosti a nahradit vzniklou škodu. Po provedení odstranění nebo okleštění stromů je povinen na svůj náklad provést likvidaci vzniklého klesu a zbytků po těžbě. Vznikla-li vlastníku nebo nájemci nemovitosti v důsledku výkonu práv provozovatele skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu škoda nebo je-li omezen v obvyklém užívání nemovitosti v důsledku výkonu práv výše uvedených oprávnění, má právo na přiměřenou jednorázovou náhradu.

Ochranná a bezpečnostní pásma energetických zařízení

K zajištění bezpečného a spolehlivého provozu zařízení slouží jejich ochranné pásmo (§ 46 odst. 1, § 68 odst. 1 a § 87 odst. 1 energetického zákona). V sektoru plynárenství existuje vedle pásma ochranného dále i pásmo bezpečnostní. Jeho účelem je zamezení nebo zmírnění účinků případných havárií plynových zařízení a k ochraně života, zdraví, bezpečnosti a majetku osob (§ 69 odst. 1 energetického zákona).

Ve vztahu k ochranným a bezpečnostním pásmům přináší novela s účinností od 1. ledna 2016 novou specifikaci rozměrů těchto pásem u celé řady zařízení (§ 46 odst. 7, § 68 odst. 2, příloha), stejně jako řadu nových omezení, které z těchto změn plynou. Přechodná ustanovení k novele přitom stanovují, že ochranná a bezpečnostní pásma plynových zařízení a výroben elektřiny stanovená ke dni nabytí účinnosti novely a předchozí písemné souhlasy se zřízením stavby²¹⁾ v těchto pásmech zůstávají zachovány.

Nově je výslovně řešena otázka trvání, resp. zániku ochranných a bezpečnostních pásem. Textace jednotlivých ustanovení nebyla unifikována. Lze ovšem konstatovat, že stejně jako je předpokladem pro vznik ochranného, resp. bezpečnostního pásma územní rozhodnutí, resp. stavební souhlas (případně veřejnoprávní smlouva), tak i zánik je podmíněn vydáním aktu veřejnoprávní povahy. To je explicitně uvedeno u ochranných pásem elektrizační soustavy (§ 46 odst. 16)²²⁾ a zařízení pro výrobu a rozvod tepelné energie (§ 87 odst. 7),²³⁾ implicitně to plyne z ustanovení upravujících ochranná pásma plynárenských zařízení (§ 68 odst. 7)²⁴⁾ a bezpečnostní pásma plynových zařízení (§ 69 odst. 5).²⁵⁾

21) Přechodné ustanovení nekryje již vydané písemné souhlasy s jinými činnostmi v ochranných a v bezpečnostních pásmech (např. se zemními pracemi, se zřizováním skládek, s uskládáním materiálu). Tyto souhlasy tedy ke dni 1. lednu 2016 pozbudou platnosti.

22) Ochranné pásmo zařízení elektrizační soustavy zaniká trvalým odstraněním stavby na základě příslušného souhlasu nebo povolení v souladu se stavebním zákonem.

23) Ochranné pásmo zařízení pro výrobu nebo rozvod tepelné energie zaniká trvalým odstraněním stavby na základě příslušného souhlasu nebo povolení v souladu se stavebním zákonem.

24) Ochranné pásmo plynárenského zařízení zaniká trvalým odpojením zařízení od plynárenské soustavy nebo odstraněním stavby.

25) Bezpečnostní pásmo plynového zařízení zaniká trvalým odpojením zařízení od plynárenské soustavy nebo trvalým ukončením provozu plynového zařízení nebo odstraněním stavby.

Dále lze poukázat na skutečnost, že předmětná ustanovení míří toliko na případy, kdy již bylo zařízení zřízeno a uvedeno do provozu. Subsidiárně (pro případy, kdy pásmo již bylo na základě územního rozhodnutí, územního souhlasu, nebo veřejnoprávní smlouvy zřízeno, ale chráněné zařízení zatím neexistuje) je tedy nutno aplikovat i ustanovení o pozbytí platnosti územního rozhodnutí (§ 93 odst. 4 a 5 stavebního zákona). Dále lze vycházet z toho, že ochranné, resp. bezpečnostní pásmo bude v těchto případech zanikat i v případě změny územního rozhodnutí a to v rozsahu provedené změny (§ 94 odst. 1 stavebního zákona) a v případě zrušení územního rozhodnutí prostřednictvím řádných, resp. mimořádných opravných prostředků, resp. v případě zrušení soudem.

Novela energetického zákona také ve vztahu k omezením plynoucím z ochranných a bezpečnostních pásem zavádí nové skutkové podstaty přestupků [§ 90 odst. 1 písm. l)], resp. správních deliktů [§ 91a odst. 1 písm. p)].

Závěrem lze konstatovat, že novela energetického zákona přináší celou řadu změn, týkající se mimo jiné problematiky právních vztahů k nemovitým věcem, které by neměly uniknout pozornosti širší odborné veřejnosti.

Právní úprava smluvní pokuty

Gabriel Achour, Martin Pelikán

Úvod

Právní úprava smluvní pokuty je obsažena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění (dále jen „OZ“). Nová právní úprava vychází z předešlé právní úpravy obsažené v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „Obč. zák.“) a v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále jen „Obch. zák.“), přesto došlo k některým podstatným změnám.

Obchodní zákoník nyní nově upravuje dva druhy institutů, které věřitel může využít k vylepšení své pozice. Dřívější jednotná skupina zajištění závazků je nyní rozdělena na zajištění dluhu a utvrzení dluhu.

Systematickým zařazením institutů smluvní pokuty a uznání dluhů do rubrik zajištění závazků mohla být v průběhu platnosti předchozí právní úpravy u některých adresátů vytvořena nesprávná představa, že splnění závazků takto „zajištěných“ bylo nějakým způsobem zajištěno. Nic takového ovšem neplatí. O zajištění dluhu lze smysluplně hovořit pouze v případě, že kreditní pozice věřitele dluhu je v důsledku použitého právního instrumentu nějakým způsobem zlepšena. Takový výsledek ovšem v případě sjednání smluvní pokuty ani v případě uznání závazku nenastane – po použití těchto instrumentů má věřitel i nadále postih pouze proti dlužníkovu majetku, a to ve stejném pořadí, jako dlužníkovi ostatní obecní (tzn. nezajištění a nepodřízení) věřitelé. Uznání dluhu, ani smluvní pokuta totiž hospodářsky nezajišťují pohledávku věřitele, třebaže mu poskytují jiné výhody jako paušální stanovení způsobené škody a přetržení a prodloužení promlčení nebo překlopení důkazního břemene v případě sporu. Novou terminologií jsou tyto instituty tedy označovány jako „utvrzení dluhu“.

Naproti tomu o zajištění dluhu (tedy zlepšení věřitelovy kreditní pozice) jde v případech, kdy je ve prospěch věřitele zřízeno právo k přednostnímu a výhradnímu uspokojení z určitého dlužníkovu majetku (případně majetku jiné osoby) – toho lze v soukromoprávní oblasti dosáhnout zřízením zástavního práva, zadržovacího práva, zajišťovacím převodem práva nebo dohodou o srážkách ze mzdy nebo jiných příjmů. Dále lze dluh zajistit tím, že k dlužníku přistoupí třetí osoba, která bude věřiteli svým majetkem odpovídat za zajišťovaný dluh – toho lze v soukromoprávní oblasti dosáhnout buďto prostřednictvím institutu ručení, finanční záruky nebo přistoupením k dluhu.

Před 1. lednem 2014 byla smluvní pokuta upravena v § 544 a 545 Obč. zák. a § 300 až 302 Obch. zák. Nově, tedy za účinnosti OZ, je jednotná úprava smluvní pokuty obsažena v § 2048 až 2052 OZ.

Podle ustanovení § 3028 OZ platí, že jiné právní poměry¹⁾ vzniklé přede dnem nabytí účinnosti OZ, jakož i práva a povinnosti z nich vzniklé, včetně práv a povinností z porušení smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti OZ, tedy mj. i práva a povinnosti plynoucí ze smluvní pokuty, se řídí dosavadními právními předpisy. To nebrání ujednání stran, že se tato jejich práva a povinnosti budou řídit tímto zákonem ode dne nabytí účinnosti OZ. Prostor pro tuto dohodu není zákonem nijak omezen a strany tak mohou učinit kdykoliv v průběhu trvání jejich právního vztahu. S ohledem na obecné principy se však lze přiklonit k tomu závěru, že taková dohoda má účinnost pouze vzhledem do budoucna a nikoliv zpětně.

Smluvní pokuta

Smluvní pokutu OZ upravuje v ustanoveních § 2048 až 2052 a zařazuje ji mezi utvrzení dluhu. Jejím vznikem se totiž kreditní postavení věřitele nijak nezlepšuje.

Strany si musí při sjednání smluvní pokuty sjednat (i) určitou povinnost, jejíž porušení bude smluvní pokutou kryto a (ii) výši smluvní pokuty nebo způsob, jak se její výše určí. Dojde-li v takovém případě k porušení utvrzované povinnosti, může věřitel požadovat uhrazení smluvní pokuty bez zřetele k tomu, zda mu porušením povinnosti vznikla škoda.

Smluvní pokuta nově může být sjednána i ústně, lze však důrazně doporučit sjednání smluvní pokuty písemně s ohledem na případné dokazování.

Nová úprava výslovně umožňuje sjednat pokutu i v jiném plnění než peněžitým, čímž byly odstraněny pochybnosti, které panovaly u úpravy obsažené v Občanském zákoníku, který o možnosti nepeněžitě smluvní pokuty mlčel.

Naopak pravidla, že (i) zaplacení smluvní pokuty nezbavuje dlužníka povinnosti splnit utvrzený dluh a (ii) věřitel nemá právo na náhradu škody vzniklé z porušení povinnosti, ke které se smluvní pokuta vztahuje, zůstávají zachována. V tomto případě je však třeba připomenout, že nestanoví-li OZ jinak, je možné se od jeho úpravy dohodou stran odchýlit. Strany si tedy mohou smluvit například to, že zaplacením smluvní pokuty se dlužník zbaví povinnosti splnit utvrzený dluh nebo že věřitel má právo na náhradu škody vzniklé z porušení utvrzené povinnosti v plné výši nebo ve výši přesahující uhrazenou smluvní pokutu.

OZ žádným způsobem nebrání, aby si strany ujednaly tzv. nepravou smluvní pokutu, která spočívá v tom, že zaplacením smluvní pokuty smluvní povinnost, kterou smluvní pokuta utvrzuje, zanikne.

Z Obch. zák. byla převzata možnost soudu snížit nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu s přihlédnutím k hodnotě a významu zajišťované povinnosti až do výše škody vzniklé do doby rozhodnutí soudu.

Vznik práva na smluvní pokutu se váže na porušení smluvní povinnosti, tedy mimo jiné i na porušení povinnosti splnit dluh určitým způsobem. To platí i v případě, že se strana

1) Jinými právními poměry se myslí právní poměry, které se netýkají práv osobních, rodinných a věcných, jak plyne z § 3028 odst. 3 OZ v návaznosti na ustanovení § 3028 odst. 2 OZ.

ve smlouvě zaváže, že do určité doby obstará určité rozhodnutí příslušného orgánu veřejné moci (například stavební povolení), neboť také v tomto případě půjde o porušení smluvní povinnosti.

Pro případ vymáhání smluvní pokuty pak i nadále platí, že smluvní pokuta je samostatný nárok a nikoliv příslušenství pohledávky. Je třeba ji tedy žalovat zvlášť a roste-li smluvní pokuta v průběhu času, je nezbytné v tomto rozsahu postupně rozšiřovat žalobu o nově přirostlou výši smluvní pokuty.

Vztah smluvní pokuty a zavinění

OZ vylučuje zánik práva na smluvní pokutu v případě nezaviněného porušení smluvní povinnosti, a to na rozdíl od úpravy obsažené v Obč. zák., který stanovil, že dlužník není povinen smluvní pokutu zaplatit, jestliže porušení povinnosti nezavinil.²⁾ Podle důvodové zprávy k OZ je toto pojetí teoreticky chybné a vymyká se z přístupů zahraničních úprav. OZ však nevylučuje možnost stran si ujednat, že dlužník bude povinen zaplatit smluvní pokutu jen při zaviněném porušení smluvní povinnosti, případně při jejím úmyslném porušení apod. Smluvní pokuta podle OZ je tak vybudována na principu objektivní odpovědnosti a právo na její zaplacení vzniká bez ohledu na zavinění.

Smluvní pokuta podle Obč. zák. byla založena na principu subjektivní odpovědnosti, kdy strana byla povinna zaplatit smluvní pokutu pouze v případě zaviněného porušení povinnosti, kterou byla smluvní pokuta utvrzena. Podle § 545 odst. 3 Obč. zák. „nevyplyvá-li z dohody něco jiného, není dlužník povinen smluvní pokutu zaplatit, jestliže porušení povinnosti nezavinil“. Ke vzniku nároku na smluvní pokutu se tak vyžadovalo zavinění alespoň ve formě nevědomé nedbalosti, přičemž důkazní břemeno ohledně případné absence zavinění nesl dlužník. Smluvní strany si však mohly sjednat různé podmínky odpovědnosti a navázat vznik smluvní pokuty na porušení povinnosti bez ohledu na zavinění, tj. na principu objektivní odpovědnosti.

Na principu objektivní odpovědnosti byla založena úprava smluvní pokuty podle Obch. zák., a to dokonce na principu objektivní odpovědnosti absolutní, kdy se dlužník nemohl z odpovědnosti vyvinut, a to ani při neodvratitelné události (vyšší moci), tj. překážky na vůli dlužníka nezávislé, nepřekonatelné a nepředvídatelné. Tento princip byl vyjádřen v § 300 Obch. zák., který stanovil, že okolnosti vylučující odpovědnost nemají vliv na povinnosti platit smluvní pokutu.

Ustanovení § 300 Obch. zák. byl však ustanovením dispozitivním, a smluvní strany se tak mohly od tohoto ustanovení odchýlit a sjednat si podmínky vzniku práva na zaplacení smluvní pokuty stejně jako v Obč. zák., tj. na principu zaviněného porušení povinnosti, případně na principu objektivní odpovědnosti, avšak s možností vyvinutí.

Smluvní ujednání o smluvní pokutě vybudované na principu subjektivní odpovědnosti by mohlo vypadat například následovně: „Zhotovitel zaplatí objednateli smluvní pokutu ve výši 100 000 Kč v případě zaviněného porušení povinnosti předat objednateli dílo řádně a včas.“

2) Ustanovení § 545 odst. 3 Obč. zák.

Smluvní ujednání o smluvní pokutě vybudované na objektivní odpovědnosti, avšak s možností vyvinění, by mohlo vypadat například následovně: „Zhotovitel zaplatí objednateli smluvní pokutu ve výši 100 000 Kč v případě porušení povinnosti předat objednateli dílo řádně a včas bez ohledu na zavinění zhotovitele. Povinnost zaplatit smluvní pokutu však zhotoviteli nevzniká v případě, že porušil svou povinnost v důsledku neodvratitelné události, která nastala nezávisle na jeho vůli a kterou nemohl odvrátit ani při vynaložení veškerého úsilí.“

V praxi často dochází k situacím, kdy je určitá smluvní povinnost plněna prostřednictvím třetí osoby, a nikoli samotnou smluvní stranou. K těmto situacím dochází především u smluv o dílo, kdy je dílo, nebo jeho část, zhotovena dalším subjektem (subdodavatelem). Pokud je v takovém smluvním vztahu sjednána smluvní pokuta, byť na principu zaviněného porušení povinnosti, lze zhotoviteli přičítat i zaviněné porušení povinnosti tím, koho pověřil provedením díla (subdodavatelem), nebylo-li dohodnuto jinak.³⁾

Moderace smluvní pokuty

Nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu může soud podle OZ snížit, a to na návrh dlužníka a s přihlédnutím k hodnotě a významu zajišťované povinnosti. Smluvní pokutu může soud snížit až do výše škody vzniklé do doby rozhodnutí soudu. Pokud poškozenému následně vznikne právo k náhradě škody, je k ní poškozený oprávněn do výše smluvní pokuty.⁴⁾ Tato koncepce byla převzata z Obch. zák.

Zatímco smluvní pokuta podle úpravy Obch. zák. mohla být soudem snížena, úprava Obč. zák. možnost snížení smluvní pokuty neumožňovala a jedinou možností bylo domáhat se neplatnosti nepřiměřeně smluvní pokuty pro rozpor s dobrými mravy.

Pro posouzení přiměřenosti výše smluvní pokuty OZ žádná kritéria nestanoví. Závěr o tom, zda je sjednána nepřiměřeně vysoká smluvní pokuta, je tedy věcí volného uvážení soudu. Posouzení otázky přiměřenosti smluvní pokuty závisí na okolnostech konkrétního případu, zejména na důvodech, které ke sjednání posuzované výše smluvní pokuty vedly a na okolnostech, které je provázely. Těmito skutečnostmi budou například hospodářská pozice smluvních stran, skutečnost, zda došlo ke vzniku škody či nikoliv, zda byla dodatečně splněna smluvní povinnost dlužníkem apod.

Pokud soud dospěje k názoru, že je smluvní pokuta nepřiměřeně vysoká, nastupuje druhá fáze jeho rozhodování, kdy posoudí, zdali použije svého moderačního práva, či nikoli, tj. zdali nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu sníží. OZ ani v této druhé fázi nevymezuje žádná kritéria pro rozhodnutí soudu, zda svého moderačního práva využije.

Dospěje-li soud ve druhé fázi rozhodování soudu k závěru, že svého moderačního práva využije, nastupuje třetí fáze jeho rozhodování, kdy posuzuje, v jakém rozsahu nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu sníží. Teprve v této poslední fázi rozhodování je soud ze zákona povinen přihlédnout k hodnotě a významu zajišťované povinnosti. Možnost soudu snížit smluvní pokutu není neomezená. Věřitel má vždy právo na smluvní pokutu alespoň ve výši vzniklé škody.

3) *Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR čj. 29 Odo 50/2001 ze dne 14. 11. 2001.*

4) *Ustanovení § 2051 OZ.*

Smluvní pokuta a dobré mravy

Ustanovení § 580 OZ zakotvuje neplatnost právního jednání, které se přičí dobrým mravům. K otázce smluvní pokuty a jejího souladu s dobrými mravy existuje poměrně bohatá judikatura. S ohledem na skutečnost, že korektiv souladu s dobrými mravy je koncipován v OZ shodně s právní úpravou obsaženou v Obč. zák., lze předpokládat, že judikatura podle úpravy Obč. zák. je relevantní i pro právní úpravu podle OZ.

Ústavní soud definoval dobré mravy jako souhrn etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti; tento obecný horizont, který vývojem společnosti rozvíjí i svůj morální obsah v prostoru a čase, musí být posuzován z hlediska konkrétního případu také právě v daném čase, na daném místě a ve vzájemném jednání účastníků právního vztahu.⁵⁾

Při zkoumání platnosti ujednání o smluvní pokutě z hlediska dobrých mravů je nutno uvážit funkce smluvní pokuty, tj. funkci preventivní, uhrazovací a sankční, přičemž požadavku dobrých mravů odpovídá smluvní pokuta přiměřená právě s ohledem na tyto její funkce. Přiměřenost sjednané výše smluvní pokuty je třeba posuzovat s přihlédnutím k celkovým okolnostem právního jednání, jeho pohnutkám a účelu, který sledoval. V úvahu je třeba vzít i výši zajištěné částky, z níž lze také usoudit na přiměřenost smluvní pokuty s ohledem na vzájemný poměr původní a sankční povinnosti.

Z hlediska přiměřenosti výše smluvní pokuty je na místě hodnotit odlišně smluvní pokutu sjednanou ve formě pevně stanovené částky a smluvní pokutu sjednanou formou určité sazby za stanovenou časovou jednotku. Pevně stanovenou smluvní pokutu ve výši několikanásobku zajištěné částky je možno (při současném zohlednění všech okolností případu) považovat za nepřiměřenou právě s ohledem na poměr mezi hodnotou zajištěné pohledávky a výší smluvní pokuty, kterou by v takovém případě byl dlužník povinen zaplatit i třeba jen za několik dnů prodlení.⁶⁾

Nejvyšší soud ČR nicméně nejednou judikoval, že i smluvní pokutu sjednanou ve formě úroku převyšujícího i několikanásobně 100% zajištěné pohledávky ročně lze považovat za přiměřenou, a proto i v souladu s dobrými mravy.⁷⁾

Pokud má smluvní pokuta především funkci uhrazovací, musí její výše vycházet zejména z výše předpokládané škody, kterou může porušení povinnosti způsobit, neboť smluvní pokuta v sobě pohlcuje nárok na náhradu škody, není-li ujednáno jinak.

Pokud smluvní pokuta plní především sankční funkci, tj. v případě, kdy si strany dohodnou, že vedle práva na smluvní pokutu zůstává zachováno i právo na náhradu škody, bude se přiměřenost smluvní pokuty a její soulad s dobrými mravy posuzovat podle přísnějších kritérií. V takovém případě bude hrát významnou roli samotné chování dlužníka, délka prodlení apod.

5) *Nález Ústavního soudu čj. III. ÚS 649/2005 ze dne 3. 5. 2006.*

6) *Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR čj. 33 Cdo 131/2012 ze dne 29. 8. 2013.*

7) *Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR čj. 33 Cdo 4377/2008 ze dne 30. 11. 2010.*

Posouzení otázky přiměřenosti smluvní pokuty z hlediska souladu s dobrými mravy závisí na okolnostech konkrétního případu, zejména na důvodech, které ke sjednání smluvní pokuty vedly, a na významu a hodnotě zajišťované povinnosti, přičemž tento závěr musí vždy vycházet z okolností vztahených k okamžiku uzavření dohody o smluvní pokutě.⁸⁾ Soulad s dobrými mravy je tak třeba posuzovat vždy k okamžiku uzavření smlouvy, a nikoli z okolností, které nastaly po jejím uzavření.

Promlčení práva na smluvní pokutu

Stejně jako jiná majetková práva se právo na zaplacení smluvní pokuty promlčuje. Samotné právo na smluvní pokutu tímto promlčením nezaniká, pouze se oslabuje. K promlčení se nepřihlíží z úřední povinnosti, ale pouze k námitce dlužníka uplatněné u soudu. I poté však může být dluh splněn, jakožto naturální obligace, přičemž takové plnění nezakládá bezdůvodné obohacení na straně věřitele.

OZ stanovuje v § 629 obecnou promlčecí lhůtu v délce tří let. Strany si však mohou dohodnout delší, nebo kratší promlčecí lhůtu, nejméně však v trvání jednoho roku a nejdéle v trvání patnácti let, přičemž lhůta se počítá ode dne, kdy mohlo být právo uplatněno poprvé.⁹⁾

Nárok na zaplacení smluvní pokuty není příslušenstvím pohledávky, ale samostatným právním nárokem. Promlčení pohledávky z hlavního závazkového vztahu tak nevylučuje, aby se věřitel úspěšně domohl přiznání smluvní pokuty vzniklé před promlčením zajištěného práva. Smluvní pokuta, na níž vzniklo právo až po promlčení zajištěné pohledávky, se však stává nevymahatelnou současně s promlčenou pohledávkou z hlavního závazkového vztahu.¹⁰⁾

Ustanovení OZ nevylučují možnost sjednání smluvní pokuty za prodlení s placením peněžitého závazku. Lze tedy učinit smluvní pokutu závislou na době, po kterou trvá porušení smluvní povinnosti například procentní částkou za každý měsíc prodlení. Je-li smluvní pokuta sjednána procentní sazbou z dlužné částky za každý den prodlení, běží promlčecí doba u každého jednotlivého práva na smluvní pokutu samostatně.¹¹⁾

Splatnost smluvní pokuty

Splatnost smluvní pokuty je třeba odlišovat od okamžiku vzniku povinnosti zaplatit smluvní pokutu. Zatímco povinnost zaplatit smluvní pokutu vzniká porušením povinnosti, kterou smluvní pokuta utvrzuje, splatnost smluvní pokuty nastává až v důsledku výzvy věřitele, pokud není splatnost upravena dohodou stran. Smluvní pokuta se stává splatnou a dlužník je povinen ji zaplatit bez zbytečného odkladu poté, kdy byl věřitelem o plnění požádán.¹²⁾ OZ v tomto ohledu vychází z úpravy Obch. zák.

8) *Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 33 Cdo 3368/2008 ze dne 31. 8. 2010.*

9) *Ustanovení § 630 OZ.*

10) *Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR čj. 33 Cdo 2637/2008 ze dne 27. 1. 2011.*

11) *Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR čj. 29 Cdo 2495/1998 ze dne 26. 1. 1999.*

12) *Ustanovení § 1958 odst. 2 OZ.*

V režimu Obč. zák. byla smluvní pokuta splatná první den poté, kdy byl dlužník o plnění věřitelem požádán, pokud nebylo mezi stranami ujednáno jinak.¹³⁾

Splatnost smluvní pokuty se tedy bude řídit primárně dohodou stran, přičemž může být sjednána stranami na okamžik porušení zajišťované povinnosti, uplynutím pevně stanovené doby po tomto porušení nebo lze splatnost různě vázat na výzvu věřitele dlužníkovi k úhradě. Zpravidla však splatnost smluvní pokuty není mezi stranami nijak upravena, a obvykle je tak třeba použít výše uvedených zákonných pravidel.

Akcesorita smluvní pokuty

Jak již bylo uvedeno, smluvní pokuta není příslušenstvím pohledávky a existuje pouze jako samostatný právní nárok oprávněného, přičemž u soudu musí být rovněž samostatně uplatňován. V tomto ohledu není v právní teorii žádný spor. Spornou je nicméně otázka, zda je smluvní pokuta závazkem samostatným, nebo závazkem na hlavním závazku závislým, tedy závazkem akcesorickým.

Současná judikatura Nejvyššího soudu ČR se kloní k názoru, že smluvní pokuta je závazkem akcesorickým. Podmínkou platnosti ujednání o smluvní pokutě je existence hlavního závazku, který má smluvní pokuta zajišťovat. Má-li být závazek k zaplacení smluvní pokuty sjednán platně, musí z ujednání o smluvní pokutě jednoznačně vyplývat, splnění jaké konkrétní povinnosti je tímto institutem zajištěno, to znamená, při porušení které konkrétní povinnosti vzniká nárok na zaplacení smluvní pokuty, a tento zajištěný závazek musí být platný. Nevznikl-li totiž závazek, tedy povinnost plnit, nemůže být tato povinnost ani porušena a nemůže tudíž vzniknout nárok na zaplacení smluvní pokuty za její nesplnění či porušení.¹⁴⁾

Akcesorita smluvní pokuty se projevuje v závislosti na existenci hlavního závazku, který je smluvní pokutou zajištěn. Zajišťovací institut nemůže bez hlavního závazku vzniknout a ani existovat. Nevznikl-li tedy platně tento závazek, nemůže se věřitel domáhat ani tohoto zajišťovacího institutu. Také v případě zániku hlavního závazku (například prekluzí) se nelze domáhat smluvní pokuty, protože neexistující závazek nemůže být zajištěn.

Nepeněžitá smluvní pokuta

Další změnou v úpravě smluvní pokuty v OZ oproti úpravě obsažené v Obč. zák. a Obch. zák. je výslovné připuštění nepeněžité smluvní pokuty, a to v ustanovení § 2048 OZ. Tím byla vyplněna mezera Obč. zák., který tuto možnost nijak neupravoval, což bylo příčinou interpretačních problémů. Obč. zák. v § 544 odst. 1 stanovil následující: „Sjednají-li strany pro případ porušení smluvní povinnosti smluvní pokutu, je účastník, který tuto povinnost poruší, zavázán pokutu zaplatit, i když oprávněnému účastníkovi porušením povinnosti nevznikne škoda.“

Problematické však bylo vyložení pojmu „zaplatit“. Tento pojem navozuje dojem, že zaplatit lze pouze peněžitý závazek. Tento výklad byl nicméně právní doktrínou odmítán s tím, že

13) Ustanovení § 563 Obč. zák.

14) Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 32 Cdo 3337/2011 ze dne 28. 5. 2013.

smluvní pokutu lze zaplatit i nepeněžitým plněním, například dodáním většího množství, než které bylo původně sjednáno.

Při sjednání smluvní pokuty s nepeněžitým plněním musí být toto nepeněžitě plnění penězi ocenitelné a převoditelné na peněžitý ekvivalent. Převoditelnost nepeněžitě plnění na peněžitý ekvivalent se dovozuje od požadavku zákonného ustanovení, aby byla vždy stanovena výše smluvní pokuty, popřípadě způsob určení výše smluvní pokuty.

Ústní ujednání o smluvní pokutě

OZ upouští od požadavku písemné formy ujednání o smluvní pokutě na rozdíl od úpravy obsažené v Obč. zák., který nedodržení písemné formy sankcionuje neplatností, a v souladu se zásadou neformálnosti soukromoprávních úkonů ponechává na zvážení smluvních stran, jakou formou si sjednají povinnost zaplatit smluvní pokutu pro případ porušení smluvní povinnosti.

Neformálnost soukromoprávních úkonů je projevem další zásady soukromého práva, a to zásady autonomie vůle. Považují-li strany za nutné sjednání smluvní pokuty v písemné formě, pak tak mohou učinit a naopak usoudí-li, že v daném vztahu není potřeba uzavírat smluvní pokutu v písemné formě, pak ji mohou uzavřít neformálně, tj. ústně, popřípadě konkludentně, za předpokladů splnění zákonných požadavků pro právní jednání.

Případy, kdy stranám nevzniká potřeba sjednávat smluvní pokutu písemnou formou, se objevují zejména tam, kde ani primární závazek není uzavírán písemnou formou. Neformální ujednání je sice pružnější a lépe reaguje na rychle měnící se poměry mezi smluvními stranami, na druhou stranu s sebou nese mnohem horší průkaznost obsahu závazku, než je tomu u písemných právních jednání. V případě sporu mezi stranami o obsahu neformálně uzavřeného závazku je na účastnících vztahu, aby prokázali jeho obsah.

S ohledem na výše uvedené tak lze písemnou formu sjednání smluvní pokuty důrazně doporučit.

Smluvní pokuta a náhrada škody

Při uzavírání smlouvy je důležité pečlivě upravit vztah mezi smluvní pokutou a náhradou škody. Pokud si strany nedohodnou něco jiného, platí, že věřitel nemá právo na náhradu škody vzniklé z porušení povinnosti, na kterou se smluvní pokuta vztahuje. V takovém případě plní smluvní pokuta funkci paušalizované náhrady škody. Na druhou stranu však ke vzniku práva na zaplacení smluvní pokuty není vznik jakékoli škody potřeba.

Smluvní ujednání o smluvní pokutě postavené tak, aby věřiteli náležela jak smluvní pokuta, tak náhrada škody, by mohlo vypadat například následovně: „Zhotovitel zaplatí objednateli smluvní pokutu ve výši 100 000 Kč v případě porušení povinnosti předat objednateli dílo řádně a včas. Zaplacení smluvní pokuty se nedotýká nároku objednatel na náhradu škodu, kterou zhotovitel porušením povinnosti způsobil, a to v plné výši.“

Smluvní ujednání o smluvní pokutě postavené tak, aby věřiteli náležela smluvní pokuta pouze v případě, že byla porušením povinnosti způsobena škoda, by mohlo vypadat například následovně: „Zhotovitel zaplatí objednateli smluvní pokutu ve výši 100 000 Kč v případě

porušení povinnosti předat objednateli dílo řádně a včas. Povinnost zaplatit smluvní pokutu vzniká pouze v případě, že objednateli vznikne porušením povinnosti zhotovitele škoda.“

Nejčastější chyby

Mezi nejčastější chyby v ustanoveních o smluvní pokutě patří navázání vzniku smluvní pokuty na jinou skutečnost, než na porušení smluvní povinnosti. Takové ustanovení však nelze považovat za platné sjednání smluvní pokuty, neboť zákonnou podmínkou pro vznik práva na smluvní pokutu je právě porušení smluvené povinnosti.

Častou chybou bývá například navázání smluvní pokuty na odstoupení oprávněné strany od smlouvy. Ačkoli k takovému odstoupení může dojít v důsledku porušení smluvní povinnosti, nelze smluvní pokutu navázat na samotné odstoupení.

Chybné ustanovení může vypadat například následovně: „Zhotovitel zaplatí objednateli smluvní pokutu ve výši 100 000 Kč v případě odstoupení objednatele od této smlouvy o dílo z důvodu...“

Jak judikoval Nejvyšší soud ČR: „Ujednání účastníků mandátního vztahu, že povinnost zaplatit smluvní pokutu je vázána na podmínku odstoupení od mandátní smlouvy ze strany druhého účastníka, je absolutně neplatné pro rozpor s kogentním ustanovením § 544 odst. 1 Obč. zák., neboť odstoupení od smlouvy, ať již ze zákona nebo na základě ujednání účastníků, bez zřetele na to, zda k odstoupení dojde jednostranným úkonem nebo na základě dohody účastníků, není porušením smluvní povinnosti, jak předpokládá uvedené ustanovení, nýbrž jde o výkon práva.“¹⁵⁾

Výkon práva nemůže být pojmově porušením smluvní povinnosti, a nemůže tudíž založit nárok na zaplacení smluvní pokuty. Takovým výkonem práva je též výpověď smlouvy, byť pro nesplnění smluvní povinnosti.

Ujednávají-li si však strany, že dlužník zaplatí věřiteli určitou částku pro případ, že nastane jiná skutečnost, než je porušení smluvní povinnosti, nepůjde o smluvní pokutu. Nicméně může jít o platné ujednání, které se podle okolností posoudí jako ujednání o odstupném, případně jako ujednání nepojmenované smluvní klauzule.¹⁶⁾

Další časté chyby se týkají splatnosti smluvní pokuty. Jak již bylo uvedeno výše, pokud není splatnost smluvní pokuty stanovena ve smlouvě, dochází k ní až v návaznosti na právní jednání věřitele, který musí dlužníka k zaplacení smluvní pokuty vyzvat. Smluvní pokuta je pak splatná bez zbytečného odkladu po výzvě věřitele. Pokud věřitel k zaplacení smluvní pokuty dlužníka nevyzve, nedojde nikdy k její splatnosti, a to se všemi důsledky.

Takovým důsledkem je například nezpůsobilost pohledávky na zaplacení smluvní pokuty k započtení proti jiné pohledávce dlužníka. Nezřídká dochází k situaci, že věřitel v domnění, že svou pohledávku na zaplacení smluvní pokuty započtl, je stále povinen plnit na pohledávku dlužníka a je v prodlení. To však může mít zásadní důsledky, které mohou vyústit až v prohraný soudní spor.

15) Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 33 Cdo 3455/2009 ze dne 26. 1. 2011.

16) Důvodová zpráva k OZ.

Shrnutí

Úprava smluvní pokuty obsažená v OZ vychází z dosavadní právní úpravy, kterou zpřesňuje zavedením rozdělení na zajištění a utvrzení závazků a zohledněním judikatury soudů. Stejně jako v jiných oblastech je patrná také liberalizace práva a důraz na smluvní úpravu stran.

Novou právní úpravu lze stručně shrnout takto:

- a) Právní poměry týkající se smluvní pokuty vzniklé před nabytím účinnosti OZ, jakož i práva a povinnosti z ní vzniklé, se řídí dosavadními právními předpisy. Strany smlouvy se však mohou dohodnout, že se jejich práva a povinnosti budou řídit OZ.
- b) Mezi utvrzení dluhu zákon řadí uznání dluhu a smluvní pokutu. Utvrzení dluhu hospodářsky nezajišťuje pohledávku věřitele, třebaže mu poskytuje jiné výhody jako paušální stanovení způsobené škody a přetržení a prodloužení promlčení nebo překlopení důkazního břemene v případě sporu.
- c) Strany si musí při sjednání smluvní pokuty sjednat (i) určitou povinnost, jejíž porušení bude smluvní pokutou kryto a (ii) výši smluvní pokuty nebo způsob, jak se její výše určí. Dojde-li v takovém případě k porušení utvrzované povinnosti, může věřitel požadovat uhrazení smluvní pokuty bez zřetele k tomu, zda mu porušením povinnosti vznikla škoda.
- d) OZ vylučuje zánik práva na smluvní pokutu v případě nezaviněného porušení smluvní povinnosti, ledaže se smluvní strany dohodnou jinak.
- e) Nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu může soud podle OZ snížit, a to na návrh dlužníka a s přihlédnutím k hodnotě a významu zajišťované povinnosti. Smluvní pokutu může soud snížit až do výše škody vzniklé do doby rozhodnutí soudu.
- f) Právo na zaplacení smluvní pokuty promlčuje v obecné promlčecí lhůtě tří let. Promlčecí doba běží u každého jednotlivého práva na smluvní pokutu samostatně nezávisle na hlavním závazku.
- g) Smluvní pokuta se stává splatnou bez zbytečného odkladu poté, kdy věřitel dlužníka o plnění požádal.
- h) Smluvní pokuta není příslušenstvím pohledávky a existuje pouze jako samostatný právní nárok oprávněného, přičemž u soudu musí být samostatně uplatňován.
- i) Další změnou v úpravě smluvní pokuty v OZ oproti úpravě obsažené je výslovné připuštění nepeněžitých smluvní pokuty.
- j) Pokud si strany nedohodnou něco jiného, platí, že věřitel nemá právo na náhradu škody vzniklé z porušení povinnosti, na kterou se smluvní pokuta vztahuje.
- k) Smluvní pokuta může být nově sjednána i ústně, lze však důrazně doporučit její sjednání v písemné podobě.

Jaký subdodavatelský závazek ve vztahu k prokazování kvalifikace v zadávacím řízení ob stojí?

Lenka Lelítovská, Petr Novotný

Účel zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“) je možné spatřovat v zakotvení základních principů hospodářské soutěže vycházejících z evropské právní úpravy a zajištění efektivního, hospodárného a účelného vynakládání veřejných prostředků při zachování konkurence, která povede k transparentní soutěži. Smyslem zadávacího řízení je pak zachování pravidel hospodářské soutěže a získání ekonomicky nejvýhodnějšího řešení.¹⁾

K podpoře efektivní soutěže a zisku nejvýhodnějšího plnění by mělo přispívat také v ZVZ explicitně vymezené oprávnění dodavatele prokazovat splnění kvalifikace v chybějícím rozsahu prostřednictvím subdodavatele. Je však otázkou, zda soudní interpretace daného institutu napomáhá rozvoji účelné hospodářské soutěže nebo směřuje spíše k omezenému a formalizovanému využívání kvalifikačního subdodatelství v zadávacích řízeních.

Dle ustanovení § 51 odst. 4 ZVZ je dodavatel povinen v případě, že prokazuje splnění kvalifikace prostřednictvím subdodavatele předložit:

„a) doklady prokazující splnění základního kvalifikačního předpokladu podle § 53 odst. 1 písm. j) a profesního kvalifikačního předpokladu podle § 54 písm. a) subdodavatelem a

b) smlouvu uzavřenou se subdodavatelem, z níž vyplývá závazek subdodavatele k poskytnutí plnění určeného k plnění veřejné zakázky dodavatelem či k poskytnutí věcí či práv, s nimiž bude dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, a to alespoň v rozsahu, v jakém subdodavatel prokázal splnění kvalifikace podle § 50 odst. 1 písm. b) a d).“

Sporným bodem prokazování kvalifikace prostřednictvím subdodavatele je rozsah, jednoznačnost a určitost subdodavatelského závazku, přičemž jak plyne z nedávného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 As 204/2014-46 ze dne 14. 5. 2015, neshodnou se na výkladu dané problematiky ani instituce nejzasvěcenější, tedy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a příslušné správní soudy.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také jen „ÚOHS“) se v rozhodnutí čj. ÚOHS-S540/2012/VZ-2901/2013/514/IMa ze dne 14. 2. 2013 mimo jiné zabýval subdodavatelskou smlouvou, kterou v rámci veřejné zakázky s označením „RTT Poděbradská“ realizované zadavatelem, Dopravním podnikem hl. m. Prahy, akciová společnost, uzavřel uchazeč, společnost Hochtief CZ a.s., se subdodavatelem Swietelsky Baugesellschaft ve smyslu ustanovení § 51 odst. 4 ZVZ. Tato subdodavatelská smlouva, která svoji kvalitou zcela jistě nevybočuje z řady

1) Obdobně také například Důvodová zpráva k ZVZ „Cílem zákona je zejména zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Tohoto cíle je dosahováno především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy hrazené z veřejných prostředků byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli.“

subdodavatelských smluv, jež jsou zadavateli v rámci zadávacích řízení bez jakýchkoliv problémů běžně akceptovány, se stala základem velmi zajímavého sporu, který skončil až u Nejvyššího správního soudu.

ÚOHS v dané věci nevyhověl navrhovateli, společnosti EUROVIA CS, a.s., a shledal subdodavatelskou smlouvu jako dostatečně jasnou a určitou. Současně konstatoval, že podíl subdodavatele na realizaci veřejné zakázky odpovídá požadavkům uvedeným v ustanovení § 51 odst. 4 písm. b) ZVZ. ÚOHS ve svém rozhodnutí na podporu výše uvedených závěrů uvedl mimo jiné následující argumentaci: „Ze subdodavatelské smlouvy lze dovodit, že se subdodavatel Swietelsky Baugesellschaft bude podílet na realizaci veřejné zakázky a současně se zavázal garantovat ekonomickou výkonnost dodavatele. Nelze tedy souhlasit s vyjádřením navrhovatele, že smlouva je neurčitá, neboť pokud subdodavatel za dodavatele prokázal splnění ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů ve vztahu k výstavbě a rekonstrukci tramvajových tratí, lze z obsahu subdodavatelské smlouvy dovodit, že se bude v potřebném rozsahu a svým know-how podílet na realizaci veřejné zakázky. Nad rámec výše uvedeného Úřad uvádí, že obsah subdodavatelské smlouvy odpovídá obdobným subdodavatelským smlouvám i v jiných zadávacích řízeních. ... Pokud by mělo být ustanovení § 51 odst. 4 písm. b) interpretováno tak, že míra prokazování kvalifikace musí identicky odpovídat skutečnému podílu na realizaci veřejné zakázky, tak k tomu Úřad uvádí, že takový závěr by vedl k absolutní nejistotě zadavatelů posuzujících prokázání splnění kvalifikace subdodavatelem, neboť by neposkytoval odpověď, v jaké míře by měl subdodavatel plnit předmět veřejné zakázky, když prokazuje splnění všech technických kvalifikačních předpokladů. Ad absurdum by se totiž mohlo dospět k závěru, že prokazuje-li subdodavatel všechny technické kvalifikační předpoklady, měl by rovněž plnit celý předmět veřejné zakázky a účel prokazování kvalifikace subdodavately by tak byl zmařen.“

Následně se danou věcí v rozhodnutí čj. ÚOHS-R54/2013/VZ-8821/2013/310/PMo/IPs ze dne 15. 5. 2013 zabýval předseda ÚOHS, který prvostupňové rozhodnutí ÚOHS potvrdil. Součástí odůvodnění rozhodnutí byla také následující argumentace: „Nelze přijmou názor, že by subdodavatel musel sám realizovat práce, které prokazoval za dodavatele. Pokud má dodavatel dostatečné zázemí a kapacity k jejich provedení, za předpokladu, že se k tomu v subdodavatelské smlouvě subdodavatel výslovně nezavázal, a že zadavatel bude mít dostatečně zaručeno, že za takových předpokladů bude dodavatel schopen plnit veřejnou zakázku řádně a včas, je možné, aby zadavatel akceptoval takové uspořádání vztahů mezi dodavatelem a subdodavatelem, kdy dodavatel bude práce provádět svými pracovníky, za odborného dozoru a spolupráce subdodavatele, který má právě ony potřebné zkušenosti. Protože jaký jiný smysl mají kvalifikační předpoklady, než prokázání odborných znalostí a zkušeností dodavatele k plnění veřejné zakázky. Pokud zákon současně umožňuje prokazování částí kvalifikace subdodavatelem a zadavatel takové plnění nevyloučil, pak by jiným výkladem zákona Úřad bránil efektivní soutěži mezi dodavateli, neboť by nepřípustně omezoval okruh dodavatelů. I z Úřadem citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, čj. 5 Afs 78/2010-192 vyplývá, že ve vztahu k zadavateli nese odpovědnost za splnění veřejné zakázky pouze dodavatel, nikoliv subdodavatel, přičemž oprávnění uchazeče prokázat splnění kvalifikace v chybějícím rozsahu prostřednictvím subdodavatele není dále limitováno. ... To, jakým způsobem budou tyto odborné znalosti a pomoc při zajištění kontroly jakosti plnění realizovány, záleží na konkrétních okolnostech, které již nemohou být ve smlouvě plně konkretizovány, neboť pak

by bylo naopak možné namítat, že smlouva nepostihuje všechny eventuality a nikdy by nebylo možné takovou smlouvu považovat za dostatečnou.“

Vzhledem k tomu, že navrhovatel, společnost EUROVIA CS, a.s., nesouhlasil se závěry ÚOHS, obrátil se s žalobou na Krajský soud v Brně, u kterého uspěl. Krajský soud v Brně prostřednictvím rozsudku sp. zn. 62 Af 57/2013-90 ze dne 6. 10. 2014 rozhodl o zrušení výše uvedených rozhodnutí ÚOHS a věc vrátil k dalšímu posouzení. Krajský soud v Brně ve svém rozsudku uvedl mimo jiné následující: „Aby takto koncipovaná smlouva vyhověla požadavku podle § 51 odst. 4 písm. b) ZVZ, musel by z ní vyplynout závazek subdodavatele k poskytnutí plnění určeného k plnění veřejné zakázky dodavatelem či k poskytnutí věci či práv, s nimiž bude dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, a to alespoň v rozsahu, v jakém subdodavatel prokázal splnění kvalifikace. Musel by z ní tedy vyplynout konkrétní závazek subdodavatele, jenž by spolehlivě dokládal reálnou míru participace subdodavatele na samotném plnění, jež je veřejnou zakázkou (tj. míru přímého podílu subdodavatele na realizaci plnění), nebo konkrétní závazek subdodavatele, jenž by spolehlivě dokládal reálné poskytnutí věci či práv, s nimiž by byl dodavatel oprávněn disponovat v rámci plnění veřejné zakázky, a jeho natolik přesný popis, aby bylo možno posoudit skutečný podíl subdodavatele na veřejné zakázce realizované uchazečem. Nic z toho však podle zdejšího soudu z takto koncipované smlouvy nevyplývá. ... Splnění kvalifikace coby obecnou způsobilost předmět veřejné zakázky podle požadavků zadavatele splnit si tedy z pohledu uchazeče nestačí toliko formálně smluvně „koupit“ (neboť takto formálně „koupená“ kvalifikace uchazečovu způsobilost předmět veřejné zakázky splnit fakticky nemůže prokazovat), nýbrž je zapotřebí spolehlivě doložit, v jakých ohledech, v jakých částech plnění veřejné zakázky, jakým konkrétním způsobem a do jaké konkrétní míry bude uchazeč reálně disponovat faktickou participací svého subdodavatele, jež pak bude souviset s jeho odbornými (technickými) nebo ekonomickými schopnostmi v rámci plnění veřejné zakázky, a v čem bude taková participace spočívat, popřípadě v jakých ohledech, ve vztahu k jakým částem veřejné zakázky, jakým konkrétním způsobem a do jaké konkrétní míry bude uchazeč reálně disponovat věcmi či právy subdodavatele, a o jaké věci či o jaká práva půjde.“

ÚOHS se závěry Krajského soudu v Brně nesouhlasil, a obrátil se proto na Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud završil celý případ rozsudkem sp. zn. 3 As 204/2014-46 ze dne 14. 5. 2015, prostřednictvím kterého zamítl kasační stížnost ÚOHS a potvrdil závěry Krajského soudu v Brně. Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku následující argumentaci: „Z logiky věci a ze smyslu citované zákonné úpravy vyplývá, že není žádoucím jevem, aby veřejné zakázky byly zadávány uchazečům, kteří by sami zásadně nesplňovali zadavatelem stanovené (a zakázkou vyžadované) kvalifikační předpoklady a tento handicap by nahrazovali subdodavatelsky. Smyslem subdodavatelského způsobu prokazování kvalifikace je tedy umožnit zásadně vhodnému a kompetentnímu dodavateli pouze doplnit vlastní kvalifikační předpoklady dílčími kvalifikačními předpoklady v určitých specifických segmentech, které splňuje jeho subdodavatel. Pokud podle shora citovaného ustanovení zákona o veřejných zakázkách má ze subdodavatelské smlouvy vyplývat „závazek subdodavatele“, je primárně třeba, aby subdodavatelská smlouva vůbec obsahovala nějakou jasně vymezenou kvalifikační dovednost (schopnost, licenci, zkušenost) a reálný platný závazek k jejímu plnění. Subdodavatelská smlouva proto vždy musí splňovat minimálně obecné požadavky na platnost právních úkonů. To znamená, že kromě obecných požadavků na platnost právního úkonu musí subdodavatelská smlouva být dostatečně určitá

a srozumitelná. Mimo těchto minimálních požadavků je však třeba trvat také na tom, aby formulace takové smlouvy byla natolik konkrétní, že z ní bude zřejmé, jaká část kvalifikačních předpokladů bude za dodavatele prokázána prostřednictvím subdodavatele. ... Požadavek na zcela detailní a komplexní úpravu subdodavatelských vztahů ve smlouvě, kterou je prokazováno splnění části kvalifikace subdodavatelem za dodavatele, z rozsudku krajského soudu rozhodně nevyplývá a nelze jej dovodit ani z výše vyslovených závěrů Nejvyššího správního soudu. Zcela detailní úprava celého subdodavatelského vztahu ve smlouvě, jíž se prokazuje splnění části kvalifikace subdodavatelsky, není nezbytná. To však neznamená, že není třeba trvat na tom, aby závazky v subdodavatelské smlouvě byly konkretizovány alespoň do té míry, aby vyhověly výše dovozeným kritériím a vždy také podmínkám konkrétní veřejné zakázky. ... Ze smlouvy samotné je zřejmé, že svou povahou překračuje smysl zákonné úpravy, neboť principiálně umožňuje zcela nahradit nedostatek kvalifikace dodavatele kvalifikačními předpoklady subdodavatele. ... Z hlediska posuzované argumentace kasační stížnosti není smlouva způsobilá k prokázání části kvalifikace subdodavatelsky ve smyslu ustanovení § 51 odst. 4 písm. b) zákona o veřejných zakázkách již proto, že obecně formulované závazky subdodavatele nejsou odrazem konkrétních požadavků zadavatele na kvalifikaci.“

Po podrobném prostudování výše uvedené judikatury se problematika subdodavatelského závazku zdá komplikovanější, než tomu bylo doposud. Vedle nejčastěji kladených otázek dodavatelů a zadavatelů (Do jaké míry je třeba subdodavatelský závazek konkretizovat? Jaká participace subdodavatele na plnění veřejné zakázky bude odpovídající?) se objevily další zcela zásadní nejasnosti (Může zadavatel prostřednictvím subdodavatele prokazovat pouze marginální část kvalifikace? Co lze považovat za marginální část kvalifikace a co již nikoliv? Je rozsah prokazování kvalifikace prostřednictvím subdodavatele omezen? Preferuje se ve vztahu k prokazování kvalifikace podání společné nabídky dodavatelů nad subdodavatelstvím?). Bohužel, současně stále platí, že problematiku subdodavatelského závazku, a tedy také odpovědi na výše uvedené otázky, nelze jednoduše zobecnit, a vždy tak bude záležet na konkrétních okolnostech jednotlivých zadávacích řízení.

Závěrem lze jen apelovat na to, aby dodavatelé prokazující kvalifikaci prostřednictvím subdodavatelů pečlivě dbali na vymezení subdodavatelského závazku, neboť pochybení u subdodavatelské smlouvy, které se na první pohled může jevit jako marginální, v konečném důsledku může zapříčinit vyloučení ze zadávacího řízení. Stejně precizně by k dané problematice měli přistupovat také zadavatelé, neboť vzhledem k četnosti využívání tohoto institutu dodavatelů a časté benevolentnosti členů hodnotících komisí při posuzování subdodavatelských smluv, může zadavatele problematická subdodavatelská smlouva stát nejen pokutu udělenou ÚOHS, ale také významnou část dotace u veřejných zakázek spolufinancovaných z prostředků EU.

Umístění stavby v proluce pohledem veřejného ochránce práv

Marek Hanák

Na veřejného ochránce práv se obrátila majitelka rodinného domu (dále též „stěžovatelka“) se stížností na postup stavebního úřadu v řízení o vydání územního rozhodnutí na stavbu bytového domu (dále jen „stavba“),¹⁾ který měl být umístěn v jejím sousedství na základě uplatnění postupu pro stavby umístované v proluce. Následující text shrnuje právní závěry ombudsmana v řešeném případě.

Skutková zjištění

V posuzovaném případě šlo o to, že stavebník usiloval o schválení svého stavebního záměru v podobě čtyřpodlažního bytového domu na pozemcích v sousedství rodinného domu stěžovatelky. Stavební úřad přitom vycházel z toho, že volný (nezastavěný) prostor tvořený zmíněnými pozemky považoval za proluku, kde není třeba s odkazem na ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území,²⁾ dodržet požadavky na odstupové vzdálenosti staveb.

Z předložených podkladů vyplynulo, že shora uvedená stavba byla projednána v územním řízení, které bylo ukončeno vydáním územního rozhodnutí. Proti tomuto územnímu rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání k nadřízenému orgánu, jež odvolání vyhověl, napadené územní rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. K uvedenému je třeba doplnit, že se jednalo o v pořadí třetí projednání věci.

Stěžovatelka s realizací výše popsané stavby nesouhlasila, přičemž její hlavní námitkou bylo to, že pozemek, na kterém má být stavba umístěna, není prolukou, jak tvrdil stavební úřad. Podle stěžovatelky nešlo v daném případě hovořit o souvislé řadové zástavbě, a to s přihlédnutím k tomu, že zde osamoceně stála pouze jediná stavba (nemovitost ve vlastnictví stěžovatelky). Posouzení dané stavby jako stavby v proluce by přitom umožnilo její umístění na pozemek, aniž by bylo nutno respektovat odstupové vzdálenosti staveb dle vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.

V případě stavebního záměru stěžovatelkou kritizovaného bytového domu dospěl stavební úřad k závěru, že se jedná o umístění stavby bytového domu v proluce. Navržená samostatně stojící stavba bytového domu byla podle názoru stavebního úřadu umístěna na pozemcích

1) Podle územního rozhodnutí se jedná o stavbu samostatně stojícího bytového domu ve tvaru písmene „L“ ze vzájemně posunutých kvádrových objemů, o zastavěné ploše max. 15,6 x 10 m a výškou ploché střechy + 12,850 m.

2) Jsou-li v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odst. 2. Uvedené odstupy mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových.

ve tvaru písmene „L“, které lze považovat za proluku vhodnou k zástavbě. Stavební úřad dospěl k závěru, že navrhovaná stavba svým umístěním vzhledem k zastavěné ploše navazuje na uliční čáru. V odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu se mimo jiné uvádělo, že „stavba čtyřpodlažního objektu je umístěna v území se stávající zástavbou jak rodinných, tak bytových domů, účel stavby se shoduje s hlavní funkcí dané plochy podle územního plánu a stavba nepřevyšuje okolní zástavbu (stabilizovaná plocha čistého bydlení)“.

Stěžovatelka své argumenty proti stavbě opírala mimo jiné o metodické stanovisko ministerstva pro místní rozvoj z června 2013. Namítala, že v daném případě stavební úřad zneužil pojem proluka za účelem schválení předmětného stavebního záměru. Protože se obávala rychlého schválení stavby, rozhodla se obrátit s žádostí o pomoc na veřejného ochránce práv.

Právní hodnocení

Veřejný ochránce práv po posouzení věci konstatoval, že drtivá většina námitek stěžovatelky se týkala samotného umístění dané stavby a jejích základních stavebních parametrů, jež byly předmětem ještě neskončeného územního řízení. S přihlédnutím k tomu, že záležitost umístění stavby byla opětovně předmětem posouzení stavebního úřadu, ochránce šetření věci nezahájil, neboť jeho úkolem není činnost orgánů veřejné správy nahrazovat. Současně ochránce stěžovatelce sdělil, že za daného stavu věci je třeba, aby se stavební úřad v rámci opětovného projednání věci řádně vypořádal se všemi námitkami, které v řízení uplatnila.

Podstatou celé věci byl názorový střet stěžovatelky jako účastníka řízení (souseda) a stavebního úřadu na posouzení umístění dané stavby jako stavby v proluce. V této souvislosti ochránce konstatoval, že záležitostí umisťování staveb v prolukách se zabývala bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv v případě vedeném pod sp. zn. 1222/2012/VOP/MH, který je zveřejněn na webových stránkách www.ochrance.cz.³⁾ V citovaném případě nešlo hovořit o tom, že by navrhovaná stavba měla v daném místě doplnit stávající zástavbu, ale ve své podstatě se jednalo o umístění samostatně stojícího bytového domu v prostoru zahrady původního (následně zbouraného) domu. Pozemky dotčené stavbou netvořily nezastavěnou mezeru mezi stávající souvislou uliční zástavbou, ale byly součástí prostoru za souvislou zástavbou, kde měla být uliční fronta teprve založena, nikoliv doplněna.

S přihlédnutím k podkladům předloženým stěžovatelkou, včetně snímků z katastrální mapy, jakož i vizualizaci předmětné stavby bytového domu, ochránce s odkazem na související judikaturu správních soudů a metodiku ministerstva pro místní rozvoj poznamenal následující.

Ochránce ve své odpovědi předně zmínil, že pojem „proluka“ není v žádném právním předpise závazným způsobem definován, proto je hodnocení tohoto neurčitěho právního pojmu běžně používaného ve stavebním právu vždy výsledkem individuálního posouzení specifických vlastností území a projednání jeho budoucího využití. Obecně přitom platí, že stavba v proluce musí být hmotově určena sousedními stavbami a musí se jednat o doplnění celku o v zásadě stejnorodou část. Předpokladem je přítomnost navazujících objektů, které nějakým způsobem předem určují charakter zástavby.

3) <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2670>.

K umisťování staveb v prolukách vydalo metodickou pomůcku ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“), která byla zveřejněna ve Stavebně správní praxi č. 4/2013.⁴⁾ Z tohoto stanoviska vyplývá, že v pochybnostech, zda se v případě konkrétního pozemku jedná o proluku, je určující stanovisko příslušného stavebního úřadu. Podle názoru ministerstva je základním požadavkem to, že se umisťovanou stavbou skutečně doplňuje stávající souvislá zástavba, která předurčuje objemové parametry umisťované stavby, což je smyslem ustanovení o proluce, včetně proluky nárožní. Ministerstvo zastává názor, že předpokladem pro použití ustanovení o umisťování staveb v prolukách je přítomnost existujících sousedních staveb, které nějakým způsobem předem determinují objem, výšku a půdorys nové zástavby.

K pojmu proluka se vyjádřil také Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 27. 2. 2008, čj. 6 As 1/2007-145, www.nssoud.cz, kde mimo jiné uvedl, že stavební prolukou je nezastavěný prostor nacházející se mezi souvislou stavební zástavbou. Zákonodárce použitím termínu stavební proluka (a nikoli například „proluka mezi zastavěnými stavebními pozemky“) se snažil dosáhnout toho, aby estetický ráz určité lokality v podobě souvislé stavební zástavby, zejména řadovými domy, nebyl narušen tím, že by se v rámci takové souvislé zástavby nacházela proluka, kterou by nebylo možné zastavět s odůvodněním, že není zahrnuta do zastavěného území.

Pojmem proluka se Nejvyšší správní soud zabýval také v rozsudku ze dne 1. 11. 2012, čj. 8 As 27/2012-113, www.nssoud.cz,⁵⁾ když v odůvodnění svého rozsudku odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 A 122/2010-151, v němž uvedl, že typickým příkladem proluky je „mezera“ mezi souvislou řadou domů stojících v jedné ulici, které jsou spojeny bočními stěnami, vzniklá například v důsledku demolice jednoho z těchto domů.

V dalším svém rozsudku ze dne 14. 5. 2015, čj. 6 As 37/2015, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud ve vztahu k proluce konstatoval, že pojem proluka může mít dva významy – prostor po dřívější odstraněné zástavbě, nebo záměrně vynechané místo pro budoucí stavbu tam, kde dosud žádná nestála. Současně Nejvyšší správní soud uvedl, že na stavby umisťované v prolukách se neaplikují povinné odstupy mezi stavbami pro bydlení (§ 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) a jejich vliv na stínění okolních budov se porovnává se stavem při úplné souvislé zástavbě (§ 12 odst. 5 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby). Proluku může představovat i téměř jedna chybějící polovina domovního bloku v souvislé městské zástavbě, jestliže je doloženo, že historicky se jednalo o kompletní domovní blok a volné místo vzniklo stržením několika domů. Není žádný důvod vyžadovat, aby takováto proluka byla zastavěna stavbou jedinou.

Závěrečné shrnutí

Dle názoru ochránce se při ulici, kde stál rodinný dům stěžovatelky, který bylo možné pokládat za samostatně stojící objekt bydlení, žádná řadová ani souvislá zástavba nenacházela, proto stavba bytového domu nemohla v navrhované poloze na žádnou souvislou zástavbu

4) *Stavebně správní praxe je pravidelnou přílohou časopisu Urbanismus a územní rozvoj, který je zveřejněn na webových stránkách Ústavu územního rozvoje – www.uur.cz.*

5) *Rozsudek se primárně věnuje otázce posouzení pohody bydlení ve vazbě na řešení odstupových vzdáleností staveb.*

navázat. Podle ochránce by o stavbě v proluce, a to proluce nárožní, bylo možné za určitých okolností uvažovat v případě, že by stavba bytového domu byla umístěna na opačné straně ulice, která byla v daném místě tvořena souvislou zástavbou dvojdomků. Jinými slovy by šlo o takové umístění stavby, kdy by byla respektována uliční fronta zástavby kolmo navazující na ulici, kde byl dům stěžovatelky (navrhovaná novostavba bytového domu by zde ukončovala souvislou zástavbu). Současně by musel být dodržen požadavek na respektování urbanistického a architektonického charakteru okolní zástavby, co do objemu, výšky, hmoty a účelu sousedních staveb.

Na základě shora popsaných skutečností se ochránce přiklonil k závěru, že se v daném případě o umístění stavby v proluce nejedná, neboť v těsném sousedství rodinného domu stěžovatelky se nenacházela uliční fronta tvořená na sebe navzájem navazujícími stavbami. Závěrem své odpovědi ochránce uvedl, že pojem proluka je nutno používat velmi citlivě a vždy s velmi přísným posouzením a odůvodněním konkrétního případu tak, aby nedocházelo k jeho nadužívání a tím k obcházení požadavků obecně závazných právních předpisů.

Přesto, že je pojem proluka neurčitým právním pojmem, nemůže být tento pojem vykládán zcela volně, ale musí být sledován záměr zákonodárce, který ho v obecně závazných právních předpisech používá k umožnění dostavby mezer ve stávající zástavbě. Při posuzování zastavění proluky ve stávající zástavbě musí stavební úřady vždy velmi pečlivě vážit dopady, jaké by mohlo zastavění proluky mít na okolní zástavbu. Ještě větší obezřetnost pak musí stavební úřady věnovat záměru zastavění volných proluk v památkově chráněných územích. Stavební zákon výslovně uvádí, že při územním řízení musí stavební úřad zkoumat, zda je záměr stavebníka (žadatele) v souladu s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.⁶⁾ Zde má tedy stavební úřad přímý nástroj k ochraně architektonického obrazu a hodnot stávající zástavby.

V souvislosti s výše uvedeným nelze opomenout význam územně analytických podkladů, které obsahují údaje o území, včetně údajů o architektonicky či jinak hodnotných stavbách. V rámci územně analytických podkladů lze jako stěžejní nástroj ochrany vnímat výkres hodnot území, ve kterém pořizovatel územně analytických podkladů uvádí hodnotné stavby, které si zaslouží ochranu. Zásadní význam pro ochranu urbanistických hodnot zástavby je jejich znalost a běžně dostupná informace o nich.⁷⁾

Z výše podaného výkladu je zřejmé, že stavební úřad má k dispozici právní nástroje k ochraně architektonického obrazu a hodnot zástavby, přičemž zastavování volných stavebních proluk je jedním z důležitých momentů, kdy lze charakter zástavby zásadně ovlivnit. Prostřednictvím územního plánu, územně analytických podkladů (výkres hodnot území) a projednáním záměru dle stavebního zákona je přitom možné a zároveň nutné chránit urbanistické a architektonické hodnoty zástavby.⁸⁾

6) Viz ustanovení § 90 písm. b) stavebního zákona

7) TUNKA, M. Poznámky k článku „Urbanistická hodnota zástavby a její ochrana“. *Urbanismus a územní rozvoj*, 1/2015, s. 14.

8) HANÁK, M. Urbanistická hodnota zástavby a její ochrana. *Urbanismus a územní rozvoj*, 1/2015, s. 12–14.

Na otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi

Vladimíra Helebrantová

Nový stavební zákon měl za cíl zjednodušit povolovací řízení. Čeští stavebníci však již dávno zjednodušený povolovací postup vymysleli a léta aplikují v praxi. Proč absolvovat složité územní řízení, na pravomocné územní rozhodnutí pak navázat neméně složitým stavebním řízením a pak se lopotit s kolaudačním souhlasem. Mnohem jednodušší je přece začít stavět bez povolení, a nejlépe pak stihnout takovouto nepovolenou stavbu dokončit. Dodatečným povolením je pak stavba umístěna, povolena a v případě jejího dokončení pak stačí již jen oznámit její užívání nebo požádat o kolaudační souhlas.

Velmi častým řízením vedeným dle stavebního zákona je proto řízení podle ustanovení § 129. Na začátku tohoto řízení je nejčastěji aktivita souseda „černého“ stavebníka a jeho stížnost na nepovolenou činnost, méně často pak přímé zjištění stavebního úřadu, případně aktivita samotného „černého“ stavebníka, který má zájem nepovolenou stavbu legalizovat. Mnohdy také po letech zjišťují vlastníci staveb, že jimi vlastněná stavba nebyla v minulosti povolena a snaží se tento stav napravit.

Prvním krokem stavebního úřadu je zjištění stavu na místě stavby, většinou formou kontrolní prohlídky dle § 133 stavebního zákona. Tento okamžik je základem pro zahájení řízení o odstranění stavby a je v praxi velice podceňován. Velmi málokdy protokol z místa stavby obsahuje dostatečné zjištění pro zahájení správního řízení. V některých případech nelze ani zjistit, o jakou stavbu se jedná. V mnohých případech stavební úřad popisuje stav stavby na místě, aniž by se zabýval tím, jaký je poslední povolený stav kontrolované stavby. Následně pak často zahájí řízení, aniž by se zabýval otázkou, zda předmětná stavba či její změna vyžaduje povolení nebo opatření dle stavebního zákona. Stane se tak, že pak při vydání rozhodnutí ve věci zjistí, že řízení nemělo být vůbec zahájeno.

Pokud tedy stavební úřad obdrží stížnost na nepovolenou stavební činnost, měl by nejprve ve svém archivu dohledat poslední povolený stav stavby. V případě, že takový podklad zajistí, porovnat tento stav se stavem stavby na místě a tento stav dostatečně podrobně popsat. Ve složitějších případech je možné zakreslit stav stavby do náčrtku, který se stane součástí protokolu, nebo do kopie posledního povoleného stavu, která musí být rovněž součástí protokolu. Užitečné je také pořídit na místě fotografie. To, že byla na místě pořízena fotodokumentace, je ale opět nezbytné uvést do protokolu. Fotografie je pak třeba následně vytisknout a popsat (č. parcelní, ulice, číslo popisné, co je na fotografii vyobrazeno) nebo přiložit k protokolu CD, opět s popisem. Na základě takového zjištění si pak musí stavební úřad učinit úsudek, zda zjištěná stavba nebo její změna vyžadovala umístění nebo povolení dle stavebního zákona.

Před složitější úkol je postaven stavební úřad v případě, že se jedná o změnu stavby, u které se nedochovala například ověřená dokumentace, ale pouze text povolujícího rozhodnutí. O to pečlivěji pak musí stavební úřad popsat nepovolené změny při kontrolní prohlídce a odůvodnit, proč právě tyto změny stavby považuje za nepovolené. Při takovém zjištění pak vychází

například ze zcela zjevně nově realizovaných konstrukcí, může také jako podpůrný podklad při zjištění přístavby použít veřejně dostupné ortofotomapy, případně i street view.

Při oznámení o zahájení řízení musí stavební úřad správně vymezit okruh účastníků řízení. Je třeba rozlišovat účastníky řízení návrhového a řízení zahájeného z moci úřední. V řízení o dodatečném povolení jsou účastníky řízení osoby uvedené v § 109 stavebního zákona a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85 stavebního zákona. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení. Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.

Nezbytné je také poučit stavebníka o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení. O této lhůtě se vedou časté diskuze, zda musí stavebník podat v této lhůtě kompletní žádost, zda má stavební úřad v případě podání žádosti po této 30denní lhůtě žádost zamítnout, případně řízení zastavit. S ohledem na skutečnost, že nejsou ve stavebním zákoně s nedodržením této lhůty spojeny žádné následky, nemůže se jednat o lhůtu propadnou. Podá-li tedy stavebník žádost o dodatečné povolení po 30denní lhůtě, ale stavební úřad ještě nevydal rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, je třeba vést řízení o podané žádosti. Stavebník také může využít postup podle § 41 správního řádu a požádat o prominutí zmeškání tohoto úkonu.

Podá-li stavebník žádost o dodatečné povolení, stavební úřad řízení zahájené z moci úřední přeruší. V případě, že je podána žádost o dodatečné povolení před zahájením řízení o odstranění, je dle zákona toto řízení zahájeno až v okamžiku zahájení řízení z moci úřední. K žádosti o dodatečné povolení je nutno doložit stejné doklady, které by stavba vyžadovala, kdyby bylo požádáno o povolení řádné.

Častým procesním pochybením v řízení o dodatečném povolení stavby je absence ohledání místa stavby. Od tohoto ohledání nelze upustit, dle § 129 odst. 2 stavebního zákona je povinné. Při tomto ohledání musí stavební úřad zejména zkoumat, zda stavba odpovídá předložené dokumentaci. Z protokolu i z doložené dokumentace by mělo být zřejmé, v jaké fázi rozestavěnosti se stavba nachází, tedy co je již dokončeno a co bude teprve na základě dodatečného povolení realizováno, resp. jak bude stavba dokončena. Tato skutečnost je velmi často opomíjena. Z dokumentace, ale ani z protokolu z ohledání místa stavby nelze zjistit, zda se jedná o stavbu rozestavěnou a v jakém rozsahu, případně zda je již dokončena. Tato skutečnost je ale zásadní pro stanovení podmínek pro dokončení stavby.

V řízení o odstranění je možné řešit i takové nepovolené změny stavby jako je například nepovolené odstranění části stavby, například okna na hranici pozemků, které velmi často není možné dodatečně povolit, nebo odstranění částí stavby, které můžou mít za následek porušení její stability. V takových případech je nutné nařídit obnovení předcházejícího stavu, tedy zazdít otvory, dozdit ubouranou konstrukci apod. a stanovit podmínky.

Zákon počítá s řadou variant, praxe je však mnohem bohatší a přináší situace, kde najít řešení je mnohdy velmi obtížné. Jak například vyřešit situaci, kdy stavebník provedl bez povolení statické zajištění objektu, tuto změnu stavby provedl po technické stránce bez závad, stavební úřad neshledá žádný technický důvod k odstranění provedené změny stavby? Má to

pouze maličkou chybičku. Stavebník není schopen doložit vlastnické právo ani právo založené smlouvou, jak požaduje ustanovení § 110 stavebního zákona. A to je přece důvod pro nařízení odstranění této změny stavby. Nařídit odstranění provedené změny stavby je však z těchto důvodů často také problém. Pokud bude změna stavby v tomto případě odstraněna, může hrozit nebezpečí zřízení stavby. Teoreticky by bylo nejsprávnější nařídit odstranění této nepovolené změny stavby a zároveň nařídit nutné zabezpečovací práce podle § 135 stavebního zákona a tyto stavební práce vzájemně koordinovat. Je to však jednak neekonomické a v praxi také obtížně realizovatelné. Jedinou možností je tak odstranění nepovolené změny stavby nenařídit, resp. vydat rozhodnutí, kterým se odstranění nenařizuje.

V některých případech nelze pouze jednoduše nařídit odstranění nepovolené změny stavby, protože byly provedeny takové zásahy do nosných konstrukcí, že je nutné vyřešit navrácení stavby do původního stavu. V takovém případě je nezbytné nejprve doložit projektovou dokumentaci, která bude tuto situaci řešit. Stavební úřad nařídí vlastníku stavby, aby opatřil tuto projektovou dokumentaci případně jiné potřebné podklady. Nesplní-li vlastník uvedenou povinnost, opatří dokumentaci nebo jiné podklady stavební úřad na náklady vlastníka stavby. Na tento postup však musí vlastníka stavby předem upozornit.

Novelou zákona č. 350/2013 Sb. přibyla v § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona nová možnost vedení řízení dle § 129 a to možnost zahájit řízení i na stavbu nebo její změnu, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy. Typickým příkladem takové změny stavby je provedení nové tvrdé nášlapné vrstvy podlahy (například keramické dlažby) namísto původní měkké (například koberce), čímž dojde ke zhoršení kročejové neprůzvučnosti, a tedy rozporu s požadavky ustanovení § 14 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb. U stavby podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stavební úřad nenařídí odstranění stavby, pokud nebylo prokázáno porušení právních předpisů nebo vlastník porušení právních předpisů dodatečně napravil; stavební úřad pak řízení o odstranění stavby zastaví usnesením poznamenaným do spisu. Dodatečné povolení nevydává.

Samostatnou kapitolou jsou stavby dočasné, u kterých uplynula lhůta jejich trvání. V praxi se nejčastěji jedná o stavby pro reklamu, to jsou také ponejvíce stavby realizované na cizím pozemku. I u tohoto typu staveb zahajuje stavební úřad řízení podle § 129 stavebního zákona a poučí stavebníka o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů žádost o změnu v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou. Pokud stavebník tuto žádost podá, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje ustanovení § 127 stavebního zákona. Toto ustanovení je obecné ustanovení vztahující se na jakoukoliv změnu v užívání stavby, kterou je nejčastěji změna účelu užívání stavby. Pod změnu v užívání lze však zahrnout i změnu trvání dočasné stavby, resp. prodloužení lhůty jejího trvání. V poslední době se v této souvislosti řeší otázka nutnosti dokládat právo k pozemku, na kterém stavba stojí.

Uvedenou otázkou se koncem loňského roku zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 128/2014 ze dne 8. 10. 2014, ve kterém vyslovil názor, že v řízení o změně v užívání stavby podle § 127 odst. 3 stavebního zákona není oznamovatel změny, kromě výslovně definovaného případu změny v užívání stavby spojené se změnou stavby dle § 126 odst. 4 stavebního zákona, povinen dokládat též souhlas vlastníka pozemku s touto změnou, resp.

soukromoprávní titul (například platnou nájemní smlouvu) k tomuto pozemku. Institut změny v užívání stavby, bez ohledu na to, o jakou změnu se jedná, má stavebnímu úřadu sloužit k posouzení dalšího užívání stavby ze „stavebních“ hledisek dle § 126 odst. 3 stavebního zákona, nikoliv k posouzení osudu stavby z hledisek soukromoprávních, včetně posouzení, zda se již jedná o stavbu neoprávněnou.

Nejedná se o nový názor Nejvyššího správního soudu. Shodný závěr učinil již v rozsudku čj. 7 As 26/2008-140 ze dne 18. 6. 2009, kde uvedl, že dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo vlastnit majetek, přičemž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Rovnocennost všech forem vlastnictví zakotvená v tomto článku neumožňuje nahlížet na vlastnické právo k pozemku a stavbě různých vlastníků tak, aby vlastník pozemku, na němž je umístěna stavba jiného vlastníka, disponoval vyšší mírou právní ochrany než vlastník stavby, který by se tak musel podříditi vlastnickému právu k pozemku.

V současné době je projednávána další velká novela stavebního zákona. Uvidíme, jaké změny přinese pro řízení vedená dle § 129 stavebního zákona.

Nad připravovanou novelou stavebního zákona

Lenka Holendová

Letošní léto bylo velmi horké a suché. Pro některé z nás bylo okořeněno probíhajícím připomínkovým řízením k novele platného stavebního zákona, jeho hlavním přínosem má být jednostupňové povolení stavby (koordinované řízení). Na své pracovním stole mám Stavební řád pro království České ze dne 8. 1. 1889 (dále jen „stavební řád“). Na území Čech a Moravy platil až do roku 1959. Občas v něm listuji. Převážně jsem si dosud vybírala jednotlivá hesla, až nyní jsem se donutila přečíst si ho celý. Užasla jsem nad jeho jednoduchostí, srozumitelností ale hlavně nad tím, jak v sobě má zachyceno vše, co i my nyní řadíme do stavebního práva. Dnešním slovníkem vyjádřeno, územní plánování, stavební povolení, prováděcí vyhlášky. Nezemýlila jsem se, územní rozhodnutí o umístění stavby jsem v něm neobjevila. Povolení podléhalo jen dělení pozemků. Stavební řád pamatoval i na povinnou šířku komunikací.

Ale abych začala popořádku. Každé město i obec měly mít plány polohy a do nich měly mít zakresleny veškeré regulace. Tak tady jsme na tradici navázali. Územní plány máme nepovinné. Je na úvaze každého zastupitelstva města, obce zda si je pořídí. Jak je to však s institutem územního rozhodování? Do stavebního práva se dostalo v roce 1959 zákonem č. 84/1958 Sb. o územním plánování. Zůstalo v něm i po celou dobu platnosti stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Velká škoda je, že i v současné době novelizovaný zákon č. 183/2006 Sb. (platný stavební zákon) ho z tzv. padesátky převzal. Před vlastním zpracováním probíhala dlouholetá diskuse. Možná jsme se báli opustit stará schémata. Nemyslím na bezbřehou tvořivost, ale s dozorem z místní úrovně za pomoci územních a regulačních plánů, které by měly

být dohodou jejich obyvatel o území, ve kterém žijí. Pak si myslím, že nepotřebujeme územní rozhodnutí, ale rovnou stavební povolení. V mé úvaze něco chybí. Zapomněla jsem říci, že stavební úřad podle stavebního řádu stanovoval vždy na žádost každého stavebníka polohu stavby na pozemku a její výšku. Takže zárodek územního rozhodnutí? Ne tak docela. Stavební úřad jednal pouze se žadatelem, řízení nemělo žádné účastníky. Spíše mi to připomíná náš institut územně plánovací informace. Zpátky ale do doby socialistického Československa. Stát reguloval velikosti pozemků pro rodinné domy, pro rodinnou rekreaci, dokonce i maximální plošnou výměru zahradních domků. Současný stavební zákon obsahuje stále ještě některé regulativy pocházející z doby předešlé například odstupy staveb pro bydlení. Odstup stavby pro rodinnou rekreaci je možná ještě větším příkladem státní regulace.

Otázek naskakuje mnoho. Otevírám tedy novelu. Jak jinak, nacházím komplikovanou odpověď. Na rozdíl od našich předchůdců mám mnoho způsobů, jak se dostat k povolení stavby. Mohu se rozhodnout pro samostatné územní rozhodnutí a samostatné stavební povolení. Můžu si ale vybrat, že místo dvou dostanu jedno koordinované povolení. Když můj záměr podléhá i posouzení stavby na životní prostředí, pak buď samostatně posoudím, a dále jdu cestou samostatného územního řízení a stavebního povolení, anebo o vše požádám v jednom. Pro toho, kdo nemá novelu před sebou, to musí vyznít docela zmateně. Nicméně světýlko na konci tunelu je vidět. Zareagují-li investoři tak, že budou využívat formu koordinovaného povolení, která v sobě má jak prvky územního rozhodnutí tak stavebního povolení, můžeme se v blízké budoucnosti dočkat toho, že pouze změníme název a bude na světě stavební povolení odpovídající 3. tisíciletí. Ostatní paragrafy týkající se územního řízení o umístění stavby a stavebního povolení budou zrušeny. Bude to samozřejmě znamenat celou novou diskuzi o územním souhlasu a ohlášení. Jedná se o zdánlivě jednoduché postupy, které však v sobě skrývají nejedno úskalí.

Přání na závěr. Přípravovanou novelu nepřijímat. Nastartovat diskuzi nad novým stavebním zákonem pro třetí tisíciletí. Přes 2 000 připomínek k novele je myslím dostatečný začátek.

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

Emil Flegel

Čtyřicáté první zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád v rámci České společnosti pro stavební právo se uskutečnilo dne 3. 9. 2015. Paní JUDr. V. Sedláčková podala informaci k projednávání novely stavebního zákona. Je řešeno 2142 připomínek, z toho 1800 zásadních, termín předložení návrhu novely vládě je konec října 2015.

Byl diskutován rozsudek NSS sp. zn. 2 As 195/2014 ze dne 5. 8. 2015 – týkající se zrušení části změny ÚP Města Rudná č. 3; NSS zrušil zamítavý rozsudek KS Praha. Ve fázi územního plánování nemá být podle NSS primárně řešena otázka, jak budou budoucí funkční plochy území navrženy nebo řešeny, ale především zda je možné je z hlediska udržitelného rozvoje vůbec umístit v území. Odůvodnění OOP nemůže obsahovat jen obecné proklamace, které by se mohly vztahovat v podstatě na jakékoli veřejné prostranství v obci. Musí ve svém souhrnu odpovědět na otázku, z jakého důvodu měla být právě část pozemku určena jako plocha pro veřejnou zeleň. Podle NSS musí být možné seznat, zda zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytné nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Odpůrce rovněž nijak nezdůvodnil, proč pro dosažení svého záměru (tj. pravděpodobně rozšiřování ploch veřejné zeleně v obci) nezvolil jiné, šetrnějšími prostředky, například proč pro tento záměr nevyužil pozemky ve svém vlastnictví.

Účastníci byli seznámeni s rozsudkem NSS sp. zn. 9 As 294/2014 ze dne 18. 6. 2015 – zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 15A 108/2013-138 ze dne 8. 10. 2014 – historicky první žaloba k ochraně veřejného zájmu dle § 66 s.ř.s. podaná veřejným ochráncem práv. Krajský soud zrušil rozhodnutí Městského úřadu Duchcov, kterými byla povolena stavba fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava. Podle ustanovení § 66 odst. 3 s.ř.s. je veřejný ochránce práv oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže prokáže závažný veřejný zájem k jejímu podání, přičemž takovou žalobu může podle § 72 odst. 2 s.ř.s. podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zájmy, jejichž ochrany se žalobce v daném případě dovolával, byly zájem na příznivém životním prostředí a zájem na dodržování předpisů stavebního práva (zejména ochrana nezastavěného území). Jedná se o zájmy směřující k určitému obecnému blahu či zájmy směřující k naplnění cílů prospěšných pro společnost. Jsou to současně zájmy, jejichž ochranu v rámci konkrétního územního či stavebního řízení má zajišťovat příslušný stavební úřad jako orgán veřejné moci

(byť i třeba zprostředkovaně prostřednictvím zajištění vypracování podkladových vyjádření stanovisek a rozhodnutí). V ustanovení § 66 odst. 3 s.ř.s. je použito obratu „závažný veřejný zájem“. Závažnost dle krajského soudu zdůrazňuje, že se v daných případech nemůže jednat o jakýkoliv veřejný zájem, ale že je požadována určitá vyšší intenzita zásahu do zájmu chráněného právními předpisy nebo že se jedná o určitý kvalifikovanější zájem. V daném případě dospěl soud k závěru, že tento požadavek byl u veřejných zájmů, na jejichž ochranu žalobce vystoupil podanou žalobou naplněn. V případě veřejného zájmu na ochraně příznivého životního prostředí spočívá závažnost tohoto zájmu ve skutečnosti, že žalobce tvrdí porušení kogentních ustanovení právních předpisů sloužících k ochraně příznivého životního prostředí. Na závěr krajský soud poznamenal, že předmětem daného soudního řízení nebyly kolaudační souhlasy umožňující užívání stavby. Nebylo tedy předmětem tohoto soudního řízení, aby soud k předmětným kolaudačním souhlasům přijímal jakékoliv závazné právní názory. NSS zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 15A 108/2013-138 z 8. 10. 2014 s tím, že prokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby subjektem, kterému obecná žalobní legitimace nesvědčí, nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů. Vždy bude nutné v každé konkrétní věci závažný veřejný zájem nalézt a prokázat jej. Prokázání závažného veřejného zájmu se proto musí vztahovat zásadně ke dni podání žaloby, nikoli ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Obecný a poměrně široký výklad krajského soudu by mohl dle NSS vést k tomu, že veřejný ochránce práv by tento institut využíval k rozšíření palety svých nástrojů v rámci své hlavní působnosti podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a z výjimečného oprávnění by se tak stal zcela běžný nástroj, jehož jediným účelem by bylo pouze odstranění nezákonného rozhodnutí. Existence závažného veřejného zájmu tedy v určitém slova smyslu „konzumuje“ ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Ohrožení veřejného zájmu nebude obecně dáno například v těch případech, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby, již byla vydána všechna povolení, stanoviska, výjimky apod. Ohrožení závažného veřejného zájmu bude naopak dáno, pokud ke dni podání žaloby trvá poškození či ohrožení zvláště závažných právem chráněných zájmů a pokud toto poškození či ohrožení je tak intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět. Bude trvat například i tam, kde půjde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, jinými slovy kdy ze zákazu činnosti (například umístění stavby) nebyla udělena potřebná výjimka. V takovém případě půjde o přetrvávající činnost *ex lege* zakázanou a stále ohrožující zvláště chráněné území.

Proběhla diskuse nad rozsudkem NSS čj. 5 As 96/2014 ze dne 14. 5. 2015 k problematice systémové podjatosti. NSS připustil posun v judikatuře, ale v ústavních mezích. Právní úprava obsažená v § 14 odst. 1–4 se tedy vztahuje na všechny případy vyloučení úředních osob, které se podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu. Výjimka platí pouze pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky, na něž se ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci nepoužijí (§ 14 odst. 6 správního řádu). A *contrario* tak lze dovodit, že v případě všech ostatních úředních osob se ustanovení § 14 odst. 1–4 správního řádu použijí.

Dále byl rozebírán rozsudek NSS čj. 7 As 57/2015 ze dne 2. 6. 2015 – k problematice systémové podjatosti. K riziku systémové podjatosti v důsledku dohody o partnerství a spolupráci uzavřenou mimo jiné mezi stavebníkem a Plzeňským krajem. NSS uvedl, že změna judikatury

na úseku podjatosti, k níž došlo v souvislosti s usnesením rozšířeného senátu NSS, byla provedena zákonem předvídaným způsobem a takto judikované závěry je třeba aplikovat ve všech řízeních běžících před správními soudy.

Projednány byly závěry rozsudku NSS čj. 10 As 14/2015 ze dne 20. 5. 2015 – k potřebě biologického hodnocení v průběhu územního řízení – nezákonnost odložení biologického průzkumu do navazujícího stavebního řízení. Podle § 90 písm. e) stavebního zákona stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu „s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení“. Pod pojmem „požadavky zvláštních právních předpisů“ je přitom nutno rozumět i podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů ve smyslu § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. K biologickému hodnocení (shledá-li jeho provedení příslušný orgán za nutné) je nutné přikročit již v územním řízení.

Pozornost vzbudil rozsudek NSS čj. 1 As 162/2014 ze dne 28. 5. 2015 – k problematice přístupu k českým technickým normám a jejich charakteru (publikujeme v širším rozsahu v rubrice Na pomoc stavební praxi). České technické normy vydávané Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví jsou informacemi ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nestanoví zvláštní právní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která by vylučovala poskytování technických norem z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého „pokud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná“, je zvláštní právní úpravou předpokládanou § 5 odst. 8 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, a uplatní se přednostně. Pokud právní předpis stanoví požadavek dodržení tzv. normové hodnoty, je třeba za technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 považovat i ty technické normy, které takovou hodnotu konkrétně stanoví.

Zajímavý názor přinesl rozsudek NSS čj. 9 As 249/2014 ze dne 30. 7. 2015 – k problematice odpojování od CZT a nároku provozovatele na postavení účastníka řízení. Provozovatel soustavy zásobování tepelnou energií by byl v případě oznámeného stavebního záměru podle § 109 písm. d) a e) stavebního zákona účastníkem stavebního řízení, bylo-li by vedeno. Z tohoto důvodu měl být k oznámení stavebního záměru na základě § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona opatřen jeho souhlas. Nestalo-li se tak, měly být jeho námitky posouzeny jako důvodné a podle § 117 odst. 5, věty třetí, písm. a) stavebního zákona mělo být rozhodnuto o tom, že oznámení stavebního záměru nemá právní účinky.

Účastníci se seznámili s rozsudkem Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 37/2014 ze dne 31. 7. 2015 – problematika „obyčejné“ podjatosti úřední osoby (která se podílela na předběžném rozhodování, pozn. před cca 15 lety ve funkci na okresním úřadě).

Pozornost vzbudil rovněž rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 45 A 47/2014 ze dne 26. 8. 2015 – odstranění nečinnosti v řízení o dělení pozemku. Podle soudu je na stavebním úřadě, aby učinil opatření k zachování kopie spisu v jeho dispozici, aby mohl pokračovat v řízení (když spis se nacházel u soudu) a nebyl tak nečinný.

Byla podána informace k průběhu přípravy PSP jako nového předpisu (nařízení, kterým se mění 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). Novela SZ počítá s vypuštěním zmocňovacího ustanovení pro HMP.

Dále byly diskutovány vybrané problémy aplikační praxe, zejména výklad pojmu „oprávněné osoby“ z práv založených historickým ÚR v území, tj. kdo může podat žádost o jeho změnu (oprávněný z předchozího ÚR se souhlasem vlastníka pozemku, ale i tento vlastník).

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015 čj. 1 As 162/2014-63 vyplývá:

- I. České technické normy vydávané Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví jsou informacemi ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
- II. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nestanoví zvláštní právní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která by vylučovala poskytování technických norem z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.
- III. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého „pokud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná“, je zvláštní právní úpravou předpokládanou § 5 odst. 8 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, a uplatní se přednostně.
- IV. Pokud právní předpis stanoví požadavek dodržení tzv. normové hodnoty, je třeba za technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 považovat i ty technické normy, které takovou hodnotu konkrétně stanoví.

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „žalovaný“) výrokem I. rozhodnutí ze dne 4. 11. 2013 zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen „Úřad“) ze dne 13. 9. 2013. Uložilo Úřadu, aby žalobci přímo poskytl seznam všech technických norem (ČSN, ČSN EN), podle nichž stanoví povinnost postupovat stavební zákon z roku 2006 a právní předpisy vydané k jeho provedení. Žalobce podal u Úřadu žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ve které požadoval přímé poskytnutí:

1. seznamu všech technických norem (ČSN, ČSN EN), podle kterých stanoví povinnost postupovat stavební zákon z roku 2006 a právní předpisy vydané k jeho provedení (dále jen „technické normy ve stavebnictví“),
2. internetových adres a všech míst, kde jsou tyto technické normy bezplatně a veřejně dostupné,
3. plného znění těchto technických norem.

Třetí bod žádosti Úřad výše uvedeným rozhodnutím odmítl a neposkytl žalobci plné znění technických norem ve stavebnictví, protože zákon o technických požadavcích na výrobky, a prováděcí vyhláška č. 486/2008 Sb., kterou se stanoví odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem a úplata za jejich poskytování (dále jen „prováděcí vyhláška“), neumožňují udělit výjimku pro podobnou žádost vedoucí

k bezplatnému zajištění přístupu k technickým normám. České technické normy lze prostudovat v informačním centru Úřadu nebo je možné si je koupit, resp. zaplatit přístup do aplikace ČSN online, kde jsou technické normy zpřístupněny.

Žalovaný v odvolacím řízení nejdříve zkoumal, zda je Úřad povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dospěl k jednoznačnému závěru, že Úřad je tímto subjektem podle zákona o technických požadavcích na výrobky. Pokud je mu předložena žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, má proto obecně povinnost podle něj postupovat. Podle žalovaného ovšem nelze technickou normu považovat za informaci podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Gramatickým výkladem sice lze dovodit, že technická norma je informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak teleologický výklad vede k závěru, že technická norma informací není. V případě úplných textů českých technických norem je třeba zohlednit veřejný zájem na tom, aby se uživatel tohoto dokumentu, v jehož zájmu je technická norma vytvářena, určitým způsobem podílel na její tvorbě, zejména svým finančním příspěvkem. Jak stanoví § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky: „Úřad je [...] oprávněn vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplaty. Tyto činnosti a výši úplaty stanoví Ministerstvo [průmyslu a obchodu] vyhláškou.“ Toto ustanovení bylo do zákona o technických požadavcích vloženo novelizací účinnou od 1. 1. 2009. Důvodová zpráva k této novele výslovně uvádí: „Cílem této novely je stanovit jasný a pevný rámec pro zabezpečování tvorby a vydávání českých technických norem a s tím souvisejících odborných činností Úřadu [...], aby nedošlo k narušení řádného fungování celého systému technických norem a aby byla posílena právní jistota a rovnost všech zúčastněných osob v daném systému stanovením základních pravidel výkonu této činnosti.“ Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím určitě není obcházet zákon o technických požadavcích na výrobky a mařit jeho účel. Úplné znění technické normy proto nelze považovat za informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ke stejnému závěru došel i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, čj. 11 Ca 103/2003-45, v němž použil analogii se Sbírkou zákonů, kterou „lze rovněž získat za stanovenou kupní cenu a nelze ani od zpracovatele předpisu v této sbírce publikovaného, ani od vydavatele Sbírky zákonů, požadovat bezplatné zaslání konkrétní Sbírky zákonů“.

Žalovaný dále uvedl, že § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 sice stanoví veřejný bezplatný přístup k technickým normám, ale Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, č. 241/2009 Sb., rozhodl, že „zásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem [...] není porušena, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí.“ Žalobce v odvolání namítal, že jedna z technických norem ve stavebnictví – česká technická norma ČSN 73 6116 – byla zveřejněna na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj. Podle žalovaného je ovšem tato technická norma závazná na základě tzv. výlučného odkazu na tuto normu v právním předpisu [§ 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území], přičemž Úřad s jejím zveřejněním souhlasil. Jde o jedinou technickou normu v oblasti stavebnictví, která se na základě výlučného odkazu v právním předpisu stala takto závaznou. Ministerstvo pro místní rozvoj ji zveřejnilo právě s odkazem na § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Úřad proto nemá povinnost poskytnout úplné znění české technické normy za podmínek a způsobem, který stanoví zákon o svobodném

přístupu k informacím. Může je poskytnout pouze za úplaty vypočtenou podle prováděcí vyhlášky.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze. Namítal, že povinný subjekt vykládá právo na informace nesprávně. Podle Listiny základních práv a svobod je právo na informace zaručeno a z toho vyplývá povinnost státu nebránit žadateli, aby si opatřoval informace, a to i u státních orgánů. Výjimky jsou přípustné pouze v případech splňujících podmínky čl. 17 odst. 4 Listiny. Povinnost uvedená v čl. 17 odst. 5 Listiny se týká pouze aktivního zveřejňování, jehož se žadatel nedomáhá, a proto je argumentace povinného subjektu právně irelevantní. Výklad žalovaného nepřiměřeně zužuje a popírá jeho ústavně zaručené právo na informace, které lze omezit pouze tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Žádný takový zájem v dané věci není. Úhrada by proto neměla přesáhnout skutečné náklady, které státu vznikají při poskytování informací. V opačném případě by se jednalo o státní monopol na informace neodůvodněný žádným legitimním cílem, který není podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva akceptovatelný.

Žalovaný se také dopustil výkladové chyby ve vztahu mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím, § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky a § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Podle poslední uvedeného ustanovení platí, že pokud stavební zákon z roku 2006 nebo jiný právní předpis stanoví povinnost postupovat podle české technické normy, musí být bezplatně veřejně přístupná. Přístupem je třeba s ohledem na terminologickou jednotu právního řádu třeba rozumět též přístup podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Odkaz na Sbírku zákonů je zcela nepřipadný. Ministerstvo vnitra zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup stejnopis Sbírky zákonů a jako povinný subjekt v tomto směru běžně informace poskytuje, což žalobce sám vyzkoušel. Odkaz na nález Ústavního soudu je taktéž nepřipadný, protože v uvedeném případě Ústavní soud zkoumal právní závaznost technické normy, nikoliv její poskytování podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dostupnost pak poměřoval vzhledem k její povaze jakožto podmínky právní závaznosti, nikoliv ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím a zejména § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006.

Žalobce také napadl tvrzení žalovaného, že technická norma ČSN 73 6116 je jedinou obecně závaznou technickou normou ve stavebnictví. Existuje podle něj celá řada závazných technických norem, které byly vydány k provedení stavebního zákona z roku 2006 a stavebních vyhlášek, jak mu potvrdila Česká komora architektů (například vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, odkazuje na příslušnou normu v desítkách případů). Pokud žalovaný připouští, že technické normy podle § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 může povinný subjekt zveřejňovat (jako technickou normu ČSN 73 6116), tím spíše je může poskytovat na žádost. Požadavek úhrady za poskytnutí informace je v rozporu se zákonem, podle kterého mají být poskytovány bezplatně. V tomto konkrétním případě proto nemohl povinný subjekt poskytnutí informace odepřít.

Městský soud žalobu zamítl. Jednou z možných forem poskytnutí informace je i nahlédnutí do listin, v nichž je tato informace obsažena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78). Z poskytování informací jsou vyloučeny informace, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, které je tímto zákonem komplexně upraveno (§ 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Podle městského soudu je poskytování

úplného znění technických norem komplexně upraveno v § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky. Zákon o svobodném přístupu k informacím se proto na poskytování informací obsažených v českých technických normách nevztahuje. Jistě není protizákonné, pokud některý povinný subjekt dobrovolně poskytne obsah konkrétní technické normy, není to však jeho povinností podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní orgán náležitě odůvodnil, proč je znění technické normy možné poskytnout pouze za úplatu, a své závěry podložil dostatečně zjištěným skutkovým stavem. Odlišný náhled žalobce na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu včetně výroku I. rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti. Současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud nařídil Úřadu poskytnutí plného znění všech technických norem ve stavebnictví ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Podle stěžovatele došel městský soud k nesprávnému právnímu závěru, že § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky obsahuje komplexní právní úpravu poskytování informací, a proto se na jeho žádost nevztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Jde o nový právní závěr, který nebyl uplatněn v žádném z napadených rozhodnutí. Mezi stěžovatelem, žalovaným a Úřadem nebylo sporu, že zákon o svobodném přístupu k informacím je jako procesní předpis použitelný. Lišili se pouze v pohledu na hmotné právo. Teorie komplexní úpravy zakládá u určitých druhů informací procesní odklon. Jeho podmínkou ale je, aby zvláštní zákon obsahoval komplexní procesní úpravu včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Zákon o technických požadavcích na výrobky ovšem žádnou úpravu náležitostí, způsobu podání žádosti, lhůt ani opravných prostředků neobsahuje. Proto se proces poskytování informací v posuzované věci řídí zákonem o svobodném přístupu k informacím. Pokud městský soud považoval úpravu v zákoně o technických požadavcích na výrobky za komplexní, jde o nepřezkoumatelný závěr, který neodpovídá znění zákona, a jeho účinky jsou v rozporu s jasným úmyslem zákonodárce. Pokud žalovaný namítá, že umožňuje bezplatný přístup podle stavebního zákona z roku 2006 v několika knihovnách, nezbyvá než oponovat, že jde o podobný poměr jako u správního řádu, který rovněž umožňuje nahlížení do spisu, což však nijak nevylučuje použitelnost procesu podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z pohledu hmotného práva mělo být jeho žádosti vyhověno, protože nelze použít důvod odepření přístupu k technickým normám podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Podle tohoto ustanovení platí: „České technické normy nebo jejich části vydané na jakémkoliv nosiči smějí být, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právnické osoby nebo za podmínek stanovených v odst. 6 se souhlasem Úřadu.“ Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je zvláštní vůči § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Technická norma ve stavebnictví má být proto ze zákona bezplatně veřejně přístupná. To je jednoznačná vůle zákonodárce, kterou městský soud a správní orgány nerespektovaly.

Městský soud také nedohlédl důsledky svého rozhodnutí. Pokud by nebylo možné zpřístupnit technické normy v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, nemohly by správní orgány podle něj vůbec rozhodovat. V takovém případě měl městský soud vyslovit

nicotnost napadených správních rozhodnutí z úřední povinnosti, protože byla vydána mimo jejich kompetenci (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). S premisami tohoto závěru se stěžovatel neztotožňuje, nicméně ho uvádí jako doklad vnitřní rozpornosti rozsudku městského soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádření v řízení před městským soudem. Doplnil, že zákon o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhláška upravují podmínky vydávání a řádné distribuce českých technických norem a stanovují jasný právní rámec pro určení cen za činnosti s tím související. Tyto předpisy také zajišťují řádné fungování celého systému technických norem a chrání právní jistotu a rovnost všech zúčastněných osob stanovením základních pravidel pro výkon této činnosti povinným subjektem. Brání také svévolnému určování cen technických norem povinným subjektem. Zajišťují proto všem transparentní a rovný přístup k technickým normám, který nikomu není upírán, i když podléhá úplatě podle prováděcí vyhlášky. Ve vztahu k problematice přístupu k technickým normám v knihovnách žalovaný opět odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08, ve kterém Ústavní soud uvedl, že „zásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem [...] není porušena, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí“.

Stěžovatel argumentuje příměrem k problematice nahlížení do spisu, které nevylučuje použitelnost zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný však odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78, podle kterého nahlížení účastníka řízení do spisu podle § 38 správního řádu z roku 2004 je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je subsumovatelné pod § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.), z něhož plyne, že zákon o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního právního předpisu.

K argumentaci podle § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 žalovaný uvedl, že technické normy obecně nejsou závazné. Uvedené ustanovení stavebního zákona z roku 2006 pojednává o případech, kdy právní předpis stanoví povinnost postupovat podle technické normy (jako tomu bylo například v případě technické normy ČSN 73 6116, která byla postupem podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zveřejněna). Rozdíl mezi normami, které jsou obecně závazné, a těmi, které nejsou, resp. rozdíl mezi výlučnými (povinnými) a indikativními odkazy na technické normy v právních předpisech, je zohledněn i při přípravě právních předpisů (viz čl. 45a Legislativních pravidel vlády).

Stěžovatel dále pomíjí, že podle § 6 písm. e) zákona o technických požadavcích na výrobky musí být při tvorbě a vydávání českých technických norem, jejich změnách a zrušení zajištěny podmínky stanovené v rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o pověření určité právnické osoby k těmto činnostem podle § 5 odst. 2 zákona o technických požadavcích na výrobky. Těmito podmínkami jsou (mimo jiné): plnění povinností vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, z členství v mezinárodních a evropských normalizačních organizacích a využívání výsledků mezinárodní spolupráce. Poskytování plného znění harmonizovaných norem podle zákona o svobodném přístupu k informacím by proto bylo závažným porušením mezinárodních závazků České republiky.

Ve vztahu k namítané nicotnosti žalovaný s odkazem na komentářovou literaturu uvádí, že v případě existence komplexní úpravy poskytování informací ve zvláštním předpisu existují dva způsoby, jak žádost o informace vyřídit. Buď neformálním sdělením o nemožnosti vyřídit

žádost v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo odmítnutím žádosti. Autoři daného komentáře sice upřednostňují neformální sdělení, ale připouštějí i možnosti vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žadatel není krácen na svých právech, pokud je vydáno rozhodnutí tam, kde postačuje neformální sdělení. Argumentace stěžovatele je zavádějící, protože v daném komentáři se píše něco jiného, než uvádí. Tuto argumentaci navíc poprvé použil až v kasační stížnosti.

Pokud by povinný subjekt vyhověl žadateli, musel by obejít § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhlášku. Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím není obcházení režimu zvláštního právního předpisu a maření jeho účelu. Opačný závěr by znamenal povinnost poskytovat české technické normy bezplatně (a tedy fakticky na účet státu). Ustanovení § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky, prováděcí vyhláška a čl. 45a Legislativních pravidel vlády by postrádaly smyslu. Závěrem žalovaný poukázal na to, že podle § 19 odst. 1 písm. c) a § 19a odst. 1 písm. c) zákona o technických požadavcích na výrobky podléhá rozmnožování nebo rozšiřování technických norem nebo jejich částí sankcím. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 23. 4. 2015, čj. 1 As 162/2014-51, vyzval Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování a stavebního řádu ke sdělení stanoviska podle § 74 odst. 1 s. ř. s. Požádal ho o sdělení, zda Ministerstvo pro místní rozvoj obecně zajišťuje bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví podle § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Pro případ, že ano, požádal dále o sdělení, jakým způsobem je bezplatný a veřejný přístup k technickým normám zajišťován. Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku uvedlo, že odkaz na technickou normu může být výlučný (závazný) nebo indikativní. V souvislosti s vyhláškou č. 268/2009 Sb., kterou zmiňuje stěžovatel jako další příklad prováděcího předpisu ke stavebnímu zákonu z roku 2006 obsahujícího odkaz na technické normy, Ministerstvo pro místní rozvoj zdůraznilo, že indikativní normové hodnoty podle této vyhlášky nebrání inovacím v podobě lepšího řešení. Jiné postupy či odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navrženým řešením bude dosaženo alespoň stejných nebo lepších technických parametrů, jako kdyby se postupovalo podle české technické normy. Závazný odkaz ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 obsahuje jen § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Příslušná technická norma proto byla zveřejněna. Technické normy nejsou určeny primárně pro řadového spotřebitele, ale pro profesionály. Ministerstvo pro místní rozvoj nevykonává činnosti, které mu nepřísluší podle § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a proto nemohlo zaujmout k dané problematice celkové stanovisko.

Žalovaný ve svém vyjádření ke stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj uvedl, že se s ním ztotožňuje.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění následujícím způsobem: nejdříve se zabýval otázkou, zda příslušná právní úprava v zákoně o technických požadavcích na výrobky vylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím (V.A), a poté otázkou bezplatnosti poskytování úplného znění technických norem ve stavebnictví (V.B).

Vylučuje právní úprava v zákoně o technických požadavcích na výrobky použití zákona o svobodném přístupu k informacím?

Stěžovatel namítá, že právní úprava v § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože neobsahuje úpravu náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt ani opravných prostředků. Podle žalovaného však zákon o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhláška upravují podmínky vydávání a řádné distribuce českých technických norem a stanovují jasný právní rámec pro určení cen za činnosti s tím související. Ve svém rozhodnutí o odvolání poté uvedl, že úplné znění technických norem nelze ani považovat za informaci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle čl. 17 odst. 2 Listiny platí, že „každý má právo [...] svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat [...] informace bez ohledu na hranice státu“. Podmínky zásahu do svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace pak upravuje čl. 17 odst. 4 Listiny, který stanoví, že „právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“. Tento negativní závazek státu nezasahovat do svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace pak doplňuje čl. 17 odst. 5 Listiny, který stanoví, že „státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon“.

Nejprve je třeba posoudit, zda projednávaná věc vůbec spadá do rozsahu svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace. Jinými slovy je potřeba zodpovědět otázku, jestli lze úplné znění technických norem ve stavebnictví považovat za informaci ve smyslu čl. 17 Listiny a zákona o svobodném přístupu k informacím, který čl. 17 Listiny provádí. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uvedl: „Tím, že je zákon o svobodném přístupu k informacím realizací čl. 17 [...] [Listiny], musí totiž jeho výklad v zájmu ústavní konformity podléhat všem zásadám, kterými se řídí obecně výklad ústavně chráněných základních práv. Je proto nutno zvolit takový výklad pojmu „informace“, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, protože v opačném případě by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch práv a svobod a jednak do rozporu s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení, který je obsažen v čl. 4 odst. 4 [Listiny]“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67, č. 1627/2008 Sb. NSS).

Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval žádnou definici pojmu „informace“. Na základě novelizace do něj však byla definice tohoto pojmu vložena. Podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se proto dnes informací rozumí „jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“. V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz), na jehož základě byla definice informace do zákona o svobodném přístupu k informacím vložena, se uvádí, že se tato definice do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“, který obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici 2003/98/ES (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové

zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako „a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu“. Směrnice 2003/98/ES neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů. Rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru. Pokud se tak stát ovšem rozhodne (jak to učinila Česká republika v zákoně o svobodném přístupu k informacím), je směrnice 2003/98/ES na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice 2003/98/ES, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace). Poskytováním informací se pak rozumí především poskytování jejich obsahu, tedy zpravidla textu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 17/2008-67).

Podle § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky je „česká technická norma [...] dokument schválený pověřenou právníkou osobou (§ 5) pro opakované nebo stálé použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku [Úřadu]“. Sám Úřad na svých webových stránkách definuje technické normy jako „dokumentované dohody, které pro všeobecné a opakované použití poskytují pravidla, směrnice, pokyny nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků, které zajišťují, aby materiály, výrobky, postupy a služby vyhovovaly danému účelu“. Jde tedy o obsah v určité podobě, který lze kvalifikovat jako dokument podle čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES, resp. informaci podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nelze také odhlédnout od role Úřadu při tvorbě a vydávání technických norem a jejich rozšiřování či rozmnožování. Technické normy lze z tohoto pohledu považovat za produkt veřejné správy, se kterým souvisí ústavně stanovená povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti a svoboda tyto informace vyhledávat. Výklad žalovaného, že v případě úplného znění technických norem ve stavebnictví nejde o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím, proto neobstojí. Podle Nejvyššího správního soudu naopak o informaci jde.

Nyní je proto třeba určit, podle jakého právního předpisu se mělo ve věci postupovat, resp. zda zákon o technických požadavcích na výrobky vylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že se tento zákon „nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací“. Ustanovení § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zní: „České technické normy nebo jejich části vydané na jakémkoliv nosiči smějí být, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právnícké osoby nebo za podmínek stanovených v odst. 6 se souhlasem Úřadu.“ Odkazovanou podmínkou rozmnožování a rozšiřování českých technických norem je oprávnění Úřadu „vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplatu“.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, „je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní

zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy“. Do prvního okruhu případů spadá například poskytování informací o životním prostředí (postupuje se dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí), údajů z katastru nemovitostí (postup upraven zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky),¹⁾ nahlížení do spisu ve správním řízení (postup dle § 38 správního řádu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78). Do druhé skupiny lze podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 28/2010-86 zařadit například poskytování zpráv o posouzení a hodnocení nabídek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku připustil: „V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.“

V posuzované věci jde také o druhou skupinu případů. V § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky není poskytování informací upraveno dostatečně, natož komplexně. Vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací není upraveno vůbec. Zákon pouze stanoví speciální podmínku úplatnosti, kterou je v případě českých technických norem obecně třeba splnit. Nelze proto dovodit, že by § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky představoval právní úpravu vylučující zákon o svobodném přístupu k informacím podle jeho § 2 odst. 3. Městský soud proto pochybil, pokud došel k opačnému závěru. Tato kasační námitka je tak důvodná.

V.B Bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví

Tato kasační námitka je taktéž důvodná.

Stěžovatel namítá, že § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je zvláštní vůči § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Technická norma ve stavebnictví má být proto ze zákona bezplatně a veřejně přístupná. Žalovaný však tvrdí, že technické normy obecně nejsou závazné a dané ustanovení stavebního zákona z roku 2006 pojednává o případech, kdy právní předpis stanoví povinnost postupovat podle technické normy, což je případ jen české technické normy ČSN 73 6116, která byla zveřejněna. V souladu s judikaturou Ústavního soudu navíc není porušením zásady veřejné a bezplatné dostupnosti českých technických norem, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí.

Jak bylo uvedeno výše, podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky platí, že „České technické normy nebo jejich části vydané na jakémkoliv nosiči smějí být, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právnické osoby nebo za podmínek stanovených v odst. 6 se souhlasem Úřadu“. Ustanovení § 5 odst. 6 pak stanoví: „Pokud nejsou tvorba a vydávání českých technických norem, jejich změny a zrušení zabezpečeny pověřenou právnickou osobou, zabezpečuje plnění jejich úkolů Úřad. Úřad je v takovém případě oprávněn vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplatu. Tyto činnosti a výši úplaty stanoví Ministerstvo vyhláškou.“ Technické normy tedy obecně mohou být rozšiřovány a rozmnožovány pouze za úplatu, pokud ovšem zvláštní zákon nestanoví jinak. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního

1) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

zákona z roku 2006 přitom říká: „Pokud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná.“ Podle Nejvyššího správního soudu jde přesně o situaci, kdy zvláštní zákon stanoví jiné podmínky rozmnožování a rozšiřování technických norem, jak § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky předvídá. Tyto zvláštní podmínky pak nemohou být jasnější – technické normy, podle kterých vzniká povinnost postupovat v souladu se stavebním zákonem z roku 2006 nebo jiným právním předpisem, který ho provádí, musí být bezplatné a veřejně přístupné.

Kolizi uvedených norem by ještě bylo možné řešit na základě zásady, že pozdější zákon vylučuje použití dřívějšího zákona (*lex posterior derogat legi priori*). Ustanovení § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky totiž bylo do tohoto zákona včleněno zákonem č. 481/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností k 1. 1. 2009, tedy později, než byl přijat a nabyl účinnosti stavební zákon z roku 2006 včetně jeho § 196 odst. 2. Taková interpretace by ovšem podle Nejvyššího správního soudu nebyla správná, protože před uvedenou zásadou má přednost zásada, že zvláštní úprava vylučuje použití obecné úpravy (*lex specialis derogat legi generali*). Použitelná interpretační zásada proto zcela přesně zní: pozdější obecný zákon nevylučuje použití dřívějšího zvláštního zákona (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*; blíže viz například Scalia, A.; Garner, B. A. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. St. Paul: Thomson/West, 2012, s. 185). Kolizi § 5 odst. 6 a 8 s § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je proto nutné vyložit tak, že posledně uvedené ustanovení v otázce úplaty vylučuje použití prvních dvou.

Navíc nelze přehlédnout, že už předchozí právní úprava technické normalizace předpokládala zpoplatnění distribuce technických norem. Za situace, kdy činnosti související se správou technických norem zajišťoval Český normalizační institut jako příspěvková organizace státu, však nebylo třeba výslovné zákonné úpravy k jejich prodeji, tedy distribuci za úplatu. Taková potřeba nastala, jak vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 481/2008 Sb., právě v důsledku převedení správy technických norem na Úřad jako správní orgán. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 tak už před nabytím účinnosti zákona č. 481/2008 Sb. plnilo roli zvláštní právní úpravy k obecné úpravě, zakotvené v zákoně o technických požadavcích na výrobky.

Žalovaný ve své argumentaci dále odkazuje na výklad pojmu bezplatný a veřejný přístup, který v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 podal Ústavní soud. Podle něj „zásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem [...] není porušena, neboť podmínka veřejného a bezplatného přístupu technických norem občanovi je zajištěna u státních institucí“. Podle Nejvyššího správního soudu ovšem tento odkaz není přílehlavý. V dané věci Ústavní soud rozhodoval o návrhu tehdejšího Veřejného ochránce práv JUDr. Otakara Motejla na zrušení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, která na mnoha místech odkazovala na příslušné technické normy. Veřejný ochránce práv tehdy argumentoval, že „právní normy (a tedy i právem aprobované technické normy) musí být ze své podstaty přístupné veřejně a bezplatně už proto, že přístup k jejich obsahu nemůže být závislý na finančních příjmech a sociálním statusu jednotlivce“. Je pravdou, že Ústavní soud pak dovedl, že bezplatnost a veřejnost přístupu k technickým normám je splněna, pokud je zajištěna u státních institucí,

konkrétně u hasičských záchranných sboru krajů (krajských ředitelstvích, územních odborech). Jinde už byly dané technické normy přístupné za poplatek. Existovalo tehdy minimálně 14 míst, kde občané mohli nahlédnout do technických norem, na které odkazuje vyhláška č. 23/2008 Sb.

Nejvyšší správní soud má značné pochybnosti, zda i v roce 2015 podobný výklad bezplatnosti a veřejnosti přístupu k technickým normám stále obстоjí. Ze spisového materiálu vyplývá, že v případě technických norem ve stavebnictví jsou tyto normy bezplatně přístupné pouze na jednom místě – v Národní technické knihovně v Praze. V takovém případě rozhodně nelze hovořit o dostatečném zajištění bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám ani podle dosud nezměněného výkladu Ústavního soudu. K tomu je třeba dodat, že se posuzovaná věc a předmětný nálezh liší ještě v tom, že v této věci sám zákon výslovně vyžaduje bezplatný a veřejný přístup k technickým normám. Pojem bezplatně proto podle Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nelze vykládat jinak, než že poplatek za poskytnutí úplného znění technické normy nesmí být vyšší než 0 Kč.

Žalovaný a Ministerstvo pro místní rozvoj shodně tvrdí, že jedinou technickou normou, na kterou dané ustanovení stavebního zákona z roku 2006 dopadá, je česká technická norma ČSN 73 6116. Ta byla postupem podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zveřejněna. Žalovaný i Ministerstvo pro místní rozvoj zejména zdůrazňují rozdíl mezi tzv. výlučnými (povinnými) a indikativními odkazy na technické normy v právních předpisech, který je zohledněn i při přípravě právních předpisů. Například vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, na kterou odkazuje stěžovatel, podle žalovaného i Ministerstva pro místní rozvoj obsahuje pouze tzv. indikativní odkazy na technické normy. Tyto technické normy totiž pouze určují „normovou hodnotu“, která by měla být podle uvedené vyhlášky v určitých případech dosažena. Shoda s normou je ale pouze jedním z možných způsobů splnění požadavků vyhlášky, které mohou být dodrženy i jiným způsobem. Indikativní hodnoty nemají bránit inovacím v případě lepšího řešení. Technické normy, na které odkazuje daná vyhláška, proto nejsou závazné ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, který tak na ně nedopadá. Žalovaný v té souvislosti odkazuje i na čl. 45a Legislativních pravidel vlády, které upravují odkazy na technické normy v právních předpisech a předpokládají odlišný právní režim pro zpřístupňování nezávazných a závazných technických norem.

Nejvyšší správní soud se ani s touto argumentací žalovaného neztotožňuje a musí přisvědčit stěžovateli. Teorie práva obecně rozeznává tři základní podoby normativnosti – příkaz, zákaz a dovolení. Pokud právo jednotlivci stanoví pouze určité alternativy chování, jedná se o právní povinnost. Každou povinnost lze vyjádřit negativně i pozitivně. Pokud je vyjádřena pozitivně (například musí být splněny podmínky technické normy), jde o příkaz. V uvedené normě uvedené alternativy jsou totiž jedinými alternativami chování pro daného jednotlivce. V případě negativně vymezené povinnosti (například nikdo nesmí porušit podmínky technické normy), jde o zákaz. V normě uvedená alternativa je pro jednotlivce vyloučená. Každý příkaz lze převést na zákaz a naopak. Právní povinnosti lze proto rozumět „*právem omezený výběr alternativ chování subjektu v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl na vykonání určité z nich*“ (blíže viz Holländer, P. Filosofie práva. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 183).

Tyto závěry právní teorie respektují i Legislativní pravidla vlády, na která ve své argumentaci odkazuje žalovaný. Jejich čl. 45a stanoví: „(1) Odkazuje-li se při stanovení technických požadavků v právním předpisu na českou technickou normu, jinou technickou normu nebo technický

dokument mezinárodní, popřípadě zahraniční organizace nebo jiný technický dokument, který obsahuje podrobné technické požadavky (dále jen „technická norma“), použije se přednostně indikativní odkaz. V tomto případě je třeba v právním předpisu výstižně definovat základní technické požadavky a zároveň uvést, že se považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí, definovanou v § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, která obsahuje podrobné technické požadavky. Shoda s určenou normou je jedním ze způsobů, jak prokázat splnění základních technických požadavků. Určená norma v tomto případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek. Tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením garantujícím stejnou nebo vyšší úroveň ochrany oprávněných zájmů.“

Ustanovení § 3 písm. k) vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že normovou hodnotou se rozumí „konkrétní technický požadavek, zejména limitní hodnota, návrhová metoda, národně stanovené parametry, technické vlastnosti stavebních konstrukcí a technických zařízení, obsažený v příslušné české technické normě, jehož dodržení se považuje za splnění požadavků konkrétního ustanovení této vyhlášky“. Podle § 55 odst. 2 dané vyhlášky platí, že „odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8“. Ve zmíněném § 8 této vyhlášky se pak uvádí: „(1) Stavba musí být navržena a provedena tak, aby byla při respektování hospodárnosti vhodná pro určené využití a aby současně splnila základní požadavky, kterými jsou: a) mechanická odolnost a stabilita, b) požární bezpečnost, c) ochrana zdraví osob a zvířat, zdravých životních podmínek a životního prostředí, d) ochrana proti hluku, e) bezpečnost při užívání, f) úspora energie a tepelná ochrana. (2) Stavba musí splňovat požadavky uvedené v odst. 1 při běžné údržbě a působení běžné předvídatelných vlivů po dobu plánované životnosti stavby. (3) Výrobky, materiály a konstrukce navržené a použité pro stavbu musí zaručit, že stavba splní požadavky podle odst. 1.“ U některých požadavků ve druhém odstavci [písm. b), c), d) a f)] jsou pak odkazy na jiné zákony a podzákonné předpisy, které ovšem opět odkazují na české technické normy (například vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb v § 2 odst. 1 písm. e); zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů zejména v § 100d nebo v § 82 odst. 5 či v § 5 odst. 6 apod.). Samotná vyhláška č. 268/2009 Sb. pak obsahuje 89 odkazů na hodnoty stanovené technickými normami.

Z vymezení pojmu normová hodnota ve vyhlášce č. 268/2009 Sb. vyplývá, že se u odkazů na technické normy v této vyhlášce nejedná o tzv. indikativní odkazy ve smyslu čl. 45a odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ale o odkazy závazné. Technické normy, na které je ve vyhlášce odkazováno, totiž neobsahují příklady, jak lze splnit povinnosti stanovení právním předpisem, ale stanoví přímo tyto povinnosti. Vyhláška sama o sobě bez obsahu technické normy nestanoví dostatečně určité (slovy Legislativních pravidel vlády „výstižně“) pravidlo chování, které má být naplněno. Například podle § 6 odst. 6 vyhlášky: „Prostorové uspořádání sítí technického vybavení jako souběh nebo křížení jsou stanoveny normovými hodnotami.“

Stanovení určité normové hodnoty neznamená, že nemůže být zvoleno ještě lepší řešení. Aby někdo ale mohl zvolit lepší řešení, musí vědět, jaký je minimální povolený standard, kterého musí dosáhnout. Musí hlavně být dopředu jasné, jak postupovat, aby danou vyhlášku neporušil. V souladu s výše uvedenými teoreticko-právními závěry proto vyhláška vymezuje možné alternativy chování jednotlivce v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl. Stanoví tím právní povinnost postupovat podle technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Argumentace žalovaného a Ministerstva pro místní rozvoj, že normové

hodnoty nejsou závazné, tedy neobstojí. Technické normy, podle kterých stanoví povinnost postupovat vyhláška č. 268/2009 Sb., proto také musí být bezplatně a veřejně přístupné. Tato vyhláška a vyhláška č. 501/2006 Sb. navíc nejsou jedinými prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu z roku 2006, které stanoví povinnost postupovat podle určitých technických norem. Jako příklad lze uvést ještě například vyhlášku č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, která dokonce na rozdíl od vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že „odchyly od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem“ (viz její § 15 odst. 2). I v případě zbylých prováděcích úprav by proto Úřad měl zajistit bezplatný a veřejný přístup k dotčeným technickým normám.

Žalovaný v neposlední řadě odkazuje na možné porušení mezinárodních závazků, k němuž by došlo, pokud by musela být úplná znění technických norem bezplatně poskytnuta stěžovateli. Již ve vyjádření k žalobě žalovaný uváděl, že Úřad je členem evropských normalizačních organizací CEN (European Committee for Standardization) a CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization). V té souvislosti musel doložit, že Česká republika dostatečně implementovala ochranu autorských práv CEN/CENELEC s přihlédnutím k aktuálním vnitrostátním právním předpisům o ochraně práv duševního vlastnictví. Tato implementace byla provedena zákonem o technických požadavcích na výrobky a projevila se mj. i v § 5 tohoto zákona. Pro obě normalizační instituce platí jeden a tentýž dokument „Pokyn CEN/CENELEC 10 – Směrnice pro distribuci a prodej publikací CEN/CENELEC“ (dále jen „pokyn č. 10“), ve kterém je uvedeno: „Členové zejména nesmí bezplatně zpřístupnit publikace včetně jejich národního převzetí a definitivní jazykové verze uživatelům ze široké veřejnosti bez specifického schválení správními radami CEN a/nebo CENELEC.“ Tento zákaz se vztahuje na všechny evropské technické normy, které vytváří CEN/CENELEC, a všechny jejich formy. Porušení tohoto zákazu pro člena těchto organizací znamenalo hrozbu vyloučení. Řízení o vyloučení už se v minulosti vedlo například proti francouzskému normalizačnímu institutu AFNOR (L'Association française de normalisation), který poskytoval zdarma webový přístup k evropským normám, na které odkazovaly francouzské právní předpisy. Podle žalovaného AFNOR již bezplatný přístup k evropským normám neposkytuje. Upřesnil, že tato pravidla se vztahují pouze k tzv. harmonizovaným normám (viz § 4a odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky). Rozšiřování původních technických norem by mezinárodní závazky podle žalovaného nebránily.

Nejvyšší správní soud této argumentaci žalovaného přikládal vysokou váhu s vědomím toho, že Česká republika podle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Článek 10 Ústavy ČR ovšem stanoví: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Členství v evropských normalizačních organizacích přitom nevzniklo na základě mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavy ČR. Členem ani není Česká republika, ale Úřad. Závazky vyplývající z členství v těchto organizacích proto nemohou mít aplikační přednost před § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, i s ohledem na skutečnost, že členství v nich nevzniklo na základě vůle parlamentu, jehož jasným úmyslem bylo bezplatně a veřejně zpřístupnit technické normy ve stavebnictví.

Zákaz bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám nevyplývá ani z použitelného unijního práva. Technickou normalizaci upravuje zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1025/2012 o evropské normalizaci, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 765/2008 kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh, a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 305/2011 kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh. Evropské normalizace se také týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES o financování evropské normalizace a rozhodnutí Rady 87/95/EHS o normalizaci v oblasti informačních technologií a telekomunikací.²⁾

V bodu 2 preambule nařízení č. 1025/2012 se uvádí: „*Evropská normalizace je organizována dotčenými zúčastněnými stranami a v jejich prospěch na základě národních zastoupení [Evropský výbor pro normalizaci (CEN) a Evropský výbor pro normalizaci v elektrotechnice (CENELEC)] a přímé účasti [Evropský ústav pro telekomunikační normy (ETSI)] a zakládá se na zásadách uznaných Světovou obchodní organizací (WTO) v oblasti normalizace, a to zejména na zásadách soudržnosti, transparentnosti, otevřenosti, konsenzu, dobrovolného použití, nezávislosti vůči zájmovým skupinám a účinnosti (dále jen „základní zásady“). V souladu se základními zásadami je důležité, aby všechny příslušné zainteresované strany, včetně orgánů veřejné správy a malých a středních podniků, byly vhodně zapojeny do postupu normalizace na národní i evropské úrovni. Národní normalizační orgány by rovněž měly podporovat a usnadňovat zapojení zúčastněných stran.“* Bod 4 této preambule pak stanoví, že „*evropské normy jsou přijímány evropskými normalizačními organizacemi, kterými jsou CEN, CENELEC a ETSI*“. V článku 5.1 pokynu č. 10 v jeho aktualizované podobě z února 2015 je poté skutečně zakotven zákaz rozšiřování technických norem zdarma bez souhlasu správní rady CEN a/nebo CENELEC. Tento pokyn ovšem také nelze považovat za přímo použitelnou normu unijního práva, která by měla mít přednost před § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, jemuž proto v kolizi musí být dána aplikační přednost. Daný pokyn navíc platí pro technické normy obecně a nebere v potaz situaci, ve které vnitrostátní zákonodárce ve svém právním řádu zakotví povinnost podle těchto norem postupovat. Není proto přiléhavé podle něj v posuzované věci přiměřeně postupovat.

Z použitelného unijního práva naopak vyplývá, že EU podporuje a snaží se vytvářet podmínky pro co nejširší přístup k technickým normám a zejména těm evropským. Například čl. 6 nařízení č. 1025/2012 stanoví: „*Národní normalizační orgány podporují a umožňují přístup malých a středních podniků k normám a k procesům tvorby norem, aby bylo dosaženo většího zapojení do systému normalizace, například prostřednictvím: [...]; d) poskytnutí bezplatného přístupu k návrhům norem; e) poskytnutí bezplatného přístupu ke shrnutí obsahu norem na svých internetových stránkách; f) zavedení zvláštních sazeb za poskytování norem nebo zpřístupnění*

2) S účinností od 1. 1. 2013 byla obě rozhodnutí zrušena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 o evropské normalizaci, změně směrnic Rady 89/686/EHS a 93/15/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/23/ES a 2009/105/ES, a kterým se ruší rozhodnutí Rady 87/95/EHS a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES.

balíčků norem za snížené ceny.“ Ke stejnému závěru došla i zástupkyně Veřejného ochránce práv v závěrečném stanovisku k postupu Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva průmyslu a obchodu ve věci odkazování na technické normy v právních předpisech a v otázce bezplatného přístupu k nim ze dne 20. 12. 2010. V něm odkazuje i na stanovisko Evropské komise k návrhu vyhlášky o technických požadavcích na stavby (později publikované pod č. 268/2009 Sb.), v němž vyzvala vnitrostátní normalizační orgány, aby alespoň některé normy nebo jejich části co nejdříve zpřístupnily zcela bezplatně nebo s co možná nejnižšími pořizovacími náklady pro uživatele. V závěrečném stanovisku zástupkyně Veřejného ochránce práv se objevuje i názor, že závazné odkazy na technické normy by mohly být v rozporu se zákazem množstevního omezení podle čl. 34 až 36 Smlouvy o fungování Evropské unie. Již od rozsudku Soudního dvora ve věci Dassonville (rozsudek ze dne 11. 7. 1974, Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville, 8/74, [1974] ECR 837, bod 5 platí, že veškerou právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř EU, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry ztotožňuje, z unijního práva totiž skutečně vyplývá spíše podpora pro bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví než jeho zákaz. Argumentace žalovaného, že by bezplatný a veřejný přístup znamenal porušení mezinárodních závazků České republiky proto jak z pohledu mezinárodního práva veřejného, tak z pohledu unijního práva neobstojí.

Žalovaný ještě odkazuje na § 6 písm. e) zákona o technických požadavcích na výrobky, podle kterého v případě pověření určité právnické osoby k zabezpečování tvorby a vydávání českých technických norem, jejich změnám a zrušení musí být zajištěny podmínky stanovené v rozhodnutí o pověření, kterými jsou zejména *„plnění povinností vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, z členství v mezinárodních a evropských normalizačních organizacích a využívání výsledků mezinárodní spolupráce“*. Toto ustanovení, ale dopadá skutečně jen na tvorbu technických norem, jejich změny a případné rušení ze strany pověřené právnické osoby, nedopadá ovšem na Úřad. Podle zákona o technických požadavcích na výrobky je rozšiřování a rozmnožování technických norem, tedy i poskytování jejich úplného znění v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, čistě v působnosti Úřadu. Uvedené ustanovení proto na posuzovanou věc nedopadá.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se v dané věci zabýval pouze technickými normami ve stavebnictví, pro které povinnost bezplatného poskytování stanoví jako *lex specialis* § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. U ostatních technických norem, na které toto ustanovení nedopadá, případně pro ně bezplatný režim poskytování nestanoví jiný právní předpis, se plně uplatní § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Při jejich poskytování podle zákona o svobodném přístupu k informacím bude úhrada za toto poskytnutí stanovena prováděcí vyhláškou.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu pro nesprávné posouzení právních otázek v předcházejícím řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud ovšem dodává, že podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí: *„Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti.“*

Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“ Městský soud proto v dalším řízení bude muset zjistit, zda nejsou dány jiné důvody pro odmítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí požadované informace v podobě úplného znění technických norem ve stavebnictví. Za tím účelem by měl též dát prostor k vyjádření se k této otázce oběma účastníkům řízení. Pokud zjistí, že tu jiný důvod pro odmítnutí žádosti stěžovatele o informace není, bude muset zrušit rozhodnutí žalovaného o odvolání a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti a současně Úřadu nařídít požadované informace poskytnout.

Není-li totiž dána překážka pro poskytnutí informace v podobě některého ze zákonných důvodů odepření žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, musí být podle Nejvyššího správního soudu dodržen pozitivní závazek bezplatného a veřejného zpřístupnění technických norem ve stavebnictví, vyplývající z § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Je věcí Úřadu, jak tento svůj závazek splní, například zda příslušné technické normy zveřejní na webových stránkách, jako to učinilo Ministerstvo pro místní rozvoj v případě technické normy ČSN 73 6116, nebo zda zvolí jiné vhodné řešení. Pokud by Úřad úplné znění technických norem ve stavebnictví zveřejnil, staly by se zveřejněnými informacemi podle § 3 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, na které by poté bylo možné pouze odkazovat podle § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 6 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím sice platí, že pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti konstatuje, že v případě lpění na požadavku přímého poskytnutí úplného znění technických norem ve stavebnictví, zveřejněných na webových stránkách povinného subjektu nebo jinak volně dostupných, by bylo možné v určitých případech shledat zneužití práva. Například pokud by bylo zřejmé, že tento požadavek směřuje k jiným cílům, než ke kterým je předmětné ustanovení určeno (k problematice zneužití práva blíže například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, čj. 10 As 226/2014-16).

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. 32 Cdo 1855/2014 vyplývá:

- 1. Nebylo-li zhotovitelem dílo předáno objednateli, nebylo ve smyslu § 554 odst. 1 obch. zák. provedeno a nemohlo tedy být ani provedeno vadně, neboť obsah závazku se podle § 324 odst. 3 obch. zák. nemohl změnit způsobem, který odpovídá nárokům z vadného plnění.**
- 2. Ke splnění povinnosti zhotovitele provést dílo (§ 554 odst. 1 obch. zák.) nemůže dojít konkludentně tím, že toto dílo převezme další objednatel, pokud nebylo provedeno způsobem a postupem sjednanými účastníky ve smlouvě.**
- 3. Nebyl-li předán předmět díla zhotovitelem jeho smluvnímu objednateli, pak nemožnou nastat účinky splnění povinnosti provést dílo dle § 554 odst. 1 obch. zák. a návazně na to ani účinky vzniku práva na zaplacení ceny díla dle § 548 odst. 1 obch. zák.** Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ve výroku označeným rozsudkem potvrdil (v pořadí druhý ve věci) vyhovující rozsudek Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 11. ledna 2013, č. j. 10 C 896/2000-297, ve výroku ve věci samé a ve výroku o nákladech řízení státu (výrok I.). Dále ho změnil ve výroku o náhradě nákladů řízení mezi účastníky (výrok II.) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok III.).

Odvolací soud vyšel při přezkoumání napadeného rozsudku a řízení, které mu předcházelo, ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, přičemž se ztotožnil i s jeho právním posouzením věci, v níž se žalobce domáhal zaplacení doplatku ceny díla. Odvolací soud přisvědčil závěru soudu prvního stupně, podle něhož v březnu 1998 byla uzavřena mezi žalobcem jako zhotovitelem a žalovaným jako objednatelem ústní smlouva o dílo, jejímž předmětem byla kompletní dodávka a montáž oplechování čela polygonu, výroba a montáž předsazené stěny z perforovaného hliníkového plechu, montáž tepelné izolace, veškeré přípomocné práce a odvoz a likvidace zbytků a odpadů z prováděného díla. Mezi účastníky bylo sjednáno, že jde o smlouvu úplatnou; žalobce tvrdil předběžnou dohodu o ceně díla 500 000 Kč, kterou však žalovaný nepotvrdil. Žalobce měl postavení subdodavatele a žalovaný byl vyšším dodavatelem pro objednatele Stavomont Praha, s. r. o., jemuž žalovaný dílo dne 17. července 1998 předal. Na základě ukončení přejímacího řízení byl dne 16. září 1998 pořízen zápis o předání a převzetí díla, v němž jsou pod bodem 17. vypočteny nekvalitně provedené práce a navrhovaná srážka z ceny. Vady díla byly následně odstraněny podnikatelem, kterého si zajistil žalovaný, aniž by uplatnil právo z odpovědnosti za vady u žalobce.

Odvolací soud vyšel podle svého vyjádření při posuzování nároku žalobce ze zákonné zásady, že právo na zaplacení ceny díla vzniká pouze v případě, bylo-li zhotoveno řádně. Má-li však vady a nedodělky, nelze ho považovat za provedené, takže v takovém případě zhotoviteli právo na zaplacení ceny díla nevznikne. Právo na zaplacení ceny díla však vzniká zhotoviteli naopak v případě, kdy mu objednatel vady díla neoznámí a bez dohody s ním si je sám odstraní nebo nechá odstranit. Takový postup je podle vysvětlení odvolacího soudu možný pouze tehdy, pokud objednatel uplatnil právo na slevu z ceny nebo pokud od smlouvy odstoupil. V ostatních případech objednatel svým postupem znemožňuje zhotoviteli odstranění vad díla, což způsobuje ztrátu nároků objednatele z odpovědnosti za vady a rovněž tak ztrátu jeho možnosti odmítnout zaplacení ceny díla. Taková situace nastala i v souzené věci, neboť vytýkané

vady díla (aniž bylo uplatněno právo na slevu z ceny díla či došlo k odstoupení od smlouvy o dílo) si nechal žalovaný odstranit prostřednictvím třetí osoby. To má podle odvolacího soudu ten důsledek, že žalovaný ztratil právo odmítnout zaplacení ceny díla s odkazem na jeho trvající vady a nedodělky. Žalovaný je proto povinen zaplatit žalobci obvyklou cenu díla, která byla stanovena soudem prvního stupně na základě zpracovaného znaleckého posudku, podle něhož činí obvyklá cena za srovnatelné dílo částku 696 337 Kč bez daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), s DPH pak 731 154 Kč. Pakliže žalovaný uhradil žalobci pouze 250 916 Kč, postupoval podle odvolacího soudu soud prvního stupně správně, jestliže žalobě na zaplacení částky 274 084 Kč s příslušenstvím vyhověl.

Rozsudek odvolacího soudu v celém rozsahu napadl žalovaný dovoláním, maje ho za přípustné dle § 237 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), neboť napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. Jako dovolací důvod uvádí nesprávné právní posouzení věci dle § 241a odst. 1 o. s. ř.

Dovolatel namítá, že žalobci právo na zaplacení ceny díla nevzniklo, neboť v řízení neprokázal řádné ukončení a předání předmětu díla ve smyslu § 554 zrušeného obchodního zákoníku (dále jen „obch. zák.“) a ani umožnění nakládat s předmětem díla řádně provedeným ve smyslu § 555 obch. zák. Odvolacímu soudu vytýká, že se s jeho opakovanou námitkou, že k předání díla ze strany žalobce nedošlo, nijak nevypořádal a bez dalšího vycházel z předpokladu, že dílo bylo žalovanému ze strany žalobce předáno. Na předání díla nelze podle dovolatele usuzovat z předávacího protokolu ze dne 16. září 1998, na který poukazoval v řízení žalobce, neboť tento protokol nebyl sepsán mezi účastníky řízení, nýbrž mezi žalovaným a jeho smluvním partnerem, společností Stavomont Praha s. r. o. Podle dovolatele tak zůstalo ze strany odvolacího soudu bez jakéhokoli vysvětlení, jak a kdy mohl uplatnit vady díla, jestliže mu dílo nebylo ze strany žalobce formálně ani fakticky předáno. Podle dovolatele pochybil nejprve žalobce, jestliže dílo opustil ve stavu rozpracovanosti a neprojevil zájem ho žalovanému předat. Pakliže toto pochybení žalobce časově předchází uplatnění nároků z odpovědnosti za vady a prakticky jej znemožňuje, považuje dovolatel za nesprávnou úvahu odvolacího soudu, že by měl žalobce v důsledku neuplatnění nároků z titulu vad a nedodělků nabýt právo na zaplacení ceny díla.

Podle dovolatele tak měl odvolací soud zjišťovat, zda bylo dílo řádně předáno, a nikoli jak žalovaný následně naložil s neuspokojivým výsledkem postupu žalobce při provádění díla. Zdůrazňuje, že opuštění díla ve fázi rozpracovanosti nelze v žádném případě označit jako řádné ukončení a předání předmětu díla a ani jako umožnění s ním nakládat. Dovolatel odkazuje na ustálenou judikaturu dovolacího soudu, dle které vznikne zhotoviteli (není-li smluvně ujednáno jinak) právo na zaplacení ceny díla jen tehdy, bylo-li dílo předáno, a to bez vad a nedodělků.

Dovolatel nadále zastává a obhájí názor, že žalobou uplatněný nárok na zaplacení ceny díla, které nebylo dokončeno a trpí vadami, spadá pod skutkovou podstatu § 265 obch. zák., a proto by neměl požívat právní ochrany. Podle dovolatele je výkon takového práva v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, a to ještě více, že existence vad a nedodělků je dána výhradně v důsledku nečinnosti žalobce, který dílo řádně a včas nedokončil, dílo opustil a mimo jiné způsobil, že žalovaný byl sankcionován ze strany svého smluvního partnera a byl nucen dílo dokončit jiným způsobem, bez účasti žalobce.

Dovolatel navrhuje, aby dovolací soud zrušil napadený rozsudek odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vzhledem k datu vydání rozsudku odvolacího soudu se uplatní pro dovolací řízení – v souladu s bodem 7. čl. II přechodných ustanovení části první zákona č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a s bodem 2. čl. II přechodných ustanovení části první zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony – občanský soudní řád ve znění účinném od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2013.

Dovolání je přípustné podle ustanovení § 237 o. s. ř., neboť směřuje proti rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí a napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva – konkrétně otázky vzniku práva zhotovitele (žalobce) na zaplacení ceny díla ve vztahu k jeho povinnosti provést dílo, kterou odvolací soud řešil v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu, a je i důvodné.

Nejvyšší soud přezkoumal rozhodnutí odvolacího soudu v napadeném rozsahu (srov. § 242 odst. 1 o. s. ř.), jsa vázán uplatněným dovolacím důvodem včetně toho, jak jej dovolatel obsahově vymezil (srov. § 242 odst. 3 větu první o. s. ř.). Nejvyšší soud se proto zabýval správností právního posouzení věci zpochybňovaného dovolatelem (dovolací důvod dle § 241a odst. 1 o. s. ř.).

Podle ustanovení § 548 odst. 1 obch. zák. objednatel je povinen zaplatit zhotoviteli cenu v době sjednané ve smlouvě. Pokud ze smlouvy nebo tohoto zákona nevyplývá něco jiného, vzniká nárok na cenu provedením díla.

Podle ustanovení § 554 odst. 1 obch. zák. zhotovitel splní svou povinnost provést dílo jeho řádným ukončením a předáním předmětu díla objednateli v dohodnutém místě, jinak v místě stanoveném tímto zákonem. Je-li místem předání jiné místo, než je uvedené v odst. 2 a 4, vyzve zhotovitel objednatele k převzetí díla.

Podle shodného právního posouzení soudů obou stupňů došlo mezi účastníky k uzavření ústní smlouvy o dílo, přičemž z napadeného rozhodnutí odvolacího soudu se nepodává, že by si účastníci v ní sjednali úpravu odchylnou od shora citovaných dispozitivních ustanovení obchodního zákoníku. Podle zjištění soudu prvního stupně, které odvolací soud převzal, předal žalovaný předmět díla zápisem ze dne 16. září 1998 společnosti Stavomont Praha s. r. o. jako dalšímu účastníku dodavatelského řetězce, aniž by bylo konstatováno, natož prokázáno, že žalobce (jako zhotovitel) předal předmět díla žalovanému.

Není-li ujednáno jinak, splní dle § 554 odst. 1 obch. zák. zhotovitel povinnost provést dílo (vedle jeho řádného ukončení) předáním předmětu díla objednateli.

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. 32 Odo 1250/2005 (jenž je, stejně jako níže označená rozhodnutí, veřejnosti k dispozici na jeho webových stránkách), dospěl k závěru, že nebylo-li zhotovitelem dílo předáno objednateli, nebylo ve smyslu § 554 odst. 1 obch. zák. provedeno. Nebylo-li dílo provedeno, nemohlo být ani provedeno vadně, neboť obsah závazku se podle § 324 odst. 3 obch. zák. nemohl změnit způsobem, který odpovídá nárokům z vadného plnění. V rozsudku ze dne 25. února 2009, sp. zn. 32 Cdo 5187/2007, Nejvyšší soud formuloval a odůvodnil právní závěr, že ke splnění povinnosti zhotovitele provést dílo (§ 554 odst. 1 obch. zák.) nemůže dojít konkludentně tím, že toto dílo převezme další objednatel, pokud nebylo provedeno způsobem a postupem sjednanými účastníky ve smlouvě.

K tomuto závěru se Nejvyšší soud přihlásil i v rozsudku ze dne 19. března 2013, sp. zn. 32 Cdo 358/2012.

Podle zjištění odvolacího soudu byl objednatelem žalobce na základě ústní smlouvy o dílo žalovaný. Nebyl-li proto předán předmět díla zhotovitelem (žalobcem) jeho smluvnímu objednateli (žalovanému), pak nemohou nastat účinky splnění povinnosti provést dílo dle § 554 odst. 1 obch. zák. a návazně na to ani účinky vzniku práva na zaplacení ceny díla dle § 548 odst. 1 obch. zák.

Dospěl-li odvolací soud k závěru opačnému, řešil otázku vzniku práva zhotovitele (žalobce) na zaplacení ceny díla ve vztahu k jeho povinnosti provést dílo v rozporu s § 554 odst. 1 a 548 odst. 1 obch. zák. a ustálenou rozhodovací praxí odvolacího soudu.

Za situace, kdy Nejvyšší soud neshledal, že by řízení trpělo vadami uvedenými v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., ani jinými vadami řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (srov. § 242 odst. 3 druhou větu o. s. ř.), bez nařízení jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.) zrušil rozsudek odvolacího soudu v potvrzujícím výroku ve věci samé (včetně závislých výroků o nákladech řízení); jelikož důvody, pro které bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího soudu, platí i na rozsudek soudu prvního stupně, zrušil Nejvyšší soud i jej ve vyhovujícím výroku ve věci samé (a v souvisejících výrocích o nákladech řízení) a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 243e odst. 1 a 2 o. s. ř.).

Konference Evropské společnosti pro stavební právo

Vlastislav Zunt

Ve dnech 1.–3. října 2015 se v Londýně uskutečnila na pozvání Britské společnosti pro stavební právo každoroční konference Evropské společnosti pro stavební právo. Českou společnost pro stavební právo reprezentovali JUDr. Jan Mareček, předseda společnosti a JUDr. Vlastislav Zunt, člen představenstva. Konference měla tradičně dva hlavní body programu: odbornou konferenci s tématem předcházení a řešení sporů ve výstavbě a zasedání předsedů jednotlivých národních společností tvořících Evropskou společnost pro stavební právo. Na zasedání předsedů byla za nového člena Evropské společnosti přijata Bulharská společnost pro stavební právo. Dále jako hosté se zúčastnili představitelé společnosti pro stavební právo z Brazílie, Peru, Argentiny a Austrálie. Účast hostů z mimoevropských zemí je odrazem skutečnosti, že v posledních letech vznikly společnosti pro stavební právo i mimo Evropu, zvláště na Dálném a Blízkém východě a v Latinské Americe. V navazování spolupráce s mimoevropskými společnostmi je aktivní zvláště britská společnost.

Odborná konference byla tematicky zaměřena na předcházení sporům ve výstavbě a jejich následnému řešení. Z jednotlivých referátů vyplynulo, že vzniklé spory ve výstavbě jsou ve Velké Británii řešeny většinou v rozhodčím řízení, kterému často předchází smírcí řízení, přičemž velký důraz je kladen na rychlost řízení. Běžně je vyžadováno rozhodnutí do sta dnů. Předpokladem rychlosti řízení, nemá-li být rychlost na úkor kvality rozhodování, je vysoká kvalifikace těch co rozhodují, stejně jako kvalitní procesní příprava stran. Zrychlená řízení bývají ovšem dražší co se procesních nákladů týče. V této souvislosti je zajímavá informace, že v některých státech jako např. Německo, Rakousko, Nizozemsko či Dánsko existují specializované stavební soudy. V posledních 30 letech se rozvíjí nová forma předcházení právním sporům, a to DB (dispute boards, dispute avoidance boards) upravená především v různých knihách (books) tedy verzích podmínek FIDIC, ale i Pravidly Mezinárodní obchodní komory. Podstatou tohoto řízení je operativní posuzování sporů během výstavby jmenovanými nezávislými poradci, kteří jsou předem seznámeni s danou stavbou a průběžně ji sledují (případně i na místě), takže mohou svá dobrozdání podávat operativně a tím pomoci stranám najít řešení, aniž by musely usilovat o právně závazné rozhodnutí. Od již dříve zavedených různých forem smírcího řízení, kdy mediátoři (konciliátoři) vstupují do řešení a seznamují se s konkrétním problémem až po vzniku právního sporu, DB poradci jsou k dispozici průběžně. Odlišná je situace v Německu, kde stále převažuje používání obchodních podmínek VOB a adjudikace je předmětem legislativních prací.

V průběhu odborné konference byly též vyhlášeny výsledky soutěže o Cenu ESCL. Předpokládáme, že v příštím čísle Bulletinu stavebního práva budou publikovány autorské extrakty z obou oceněných prací.

Zasedání předsedů řešilo především otázku dalšího institucionálního rozvoje Evropské společnosti pro stavební právo. Italská společnost předložila návrh na inkorporaci společnosti s tím, že společnost by byla inkorporována podle nizozemského práva a sídlo by měla

v Nizozemí. Dosud společnost funguje jako sdružení bez právní subjektivity podle rakouského práva a je domicilována v Rakousku. Návrh na umístění sídla společnosti koresponduje s tím, že funkci sekretariátu společnosti zajišťuje nizozemská společnost prostřednictvím nizozemského Institutu stavebního práva. Myšlenka většího organizačního zakotvení našla všeobecný souhlas. V otázce právní formy zatím k definitivnímu rozhodnutí nedošlo. V úvahu přicházejí dvě spolkové formy podle nizozemského práva, přičemž převážil názor, že by společnost neměla usilovat o postavení právnické osoby. Je třeba dále ujasnit problematiku odpovědnosti za závazky, a to jak řídicích funkcionářů, tak členských společností. Předpokládá se, že by nadále měla společnost stálého ředitele a správní radu v čele s předsedou. Funkce prezidenta společnosti s roční rotací by měla zůstat zachována. Zásadní změnou by bylo připuštění účasti dalších subjektů, a to jak zájmových organizací z členských zemí, tak i právnických osob. Plnohodnotné členství spojené s hlasovacím právem by přitom nadále měla mít vždy jedna národní společnost z členské země. Citlivou otázkou je zajištění finančních zdrojů pro činnost takto nově koncipované evropské společnosti. Naše společnost vyjádřila v tomto ohledu názor, že je třeba postupovat realisticky s přihlédnutím k reálným možnostem jednotlivých národních společností a respektovat velké rozdíly ve velikosti a finančních možnostech jednotlivých národních společností. Větší institucionalizace by měla umožnit, aby evropská společnost mohla vystupovat jako partner jiných institucí, včetně orgánu EU. Je ovšem třeba dbát, aby evropská společnost s možným přidruženým členstvím právnických osob neztratila svůj profesionální zájmový charakter.

Předsedou Evropské společnosti pro stavební právo byl na příští rok zvolen representant rakouské společnosti p. Gerhard Hartmann a místopředsedy se stali dosavadní předseda p. Richard Bailey a nově p. Hubert Stoeckli. Příští konference Evropské společnosti pro stavební právo se bude konat na pozvání rakouské společnosti ve Vídni ve dnech 6.–7. října 2016. Tématem odborné konference bude problematika technických norem a požadavků ve výstavbě se zaměřením na analýzu jejich právní závaznosti. Další konference ESCL se připravuje v roce 2017 ve Švýcarsku a v roce 2018 v Rumunsku.

Informace

Evropská společnost pro stavební právo zpracovala srovnávací studii z oblasti soukromého stavebního práva věnovanou smluvním vztahům ve 12 zemích EU (rozsah 766 stran):

STUDIES IN EUROPEAN CONSTRUCTION LAW

Editori: Monika Chao-Duivis, Giovanni Iudica, Benoit Kohl, Anthony Lavers, Hugues Périnet-Marquet, Hubert Stöckli & Panagiotis Verveniots

Studii lze objednat prostřednictvím holandského Institutu pro stavební právo (cena 95 €):

Dutch Institute for Construction Law

P.O. BOX 93077, 2509 AB The Hague

The Netherlands

webshop: www.ibr.nl/secl

E: publicaties@ibr.nl

T: +31 (0)70 3245544

F: +31 (0)70 3282074

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

Předplatné, objednávky:

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