

# STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

1 / 2021

ČESKÁ SPOLEČNOST PRO STAVEBNÍ PRÁVO  
MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR  
MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU



### **Autoři tohoto čísla:**

Mgr. **JAN CZAJKOWSKI** – Odbor stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. **Marek HANÁK** – Odbor stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. **Pavel KUMPRECHT**, em. správní soudce | Mgr. **Martina PAVELKOVÁ** – Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Ing. **Václav PECH** – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových | JUDr. et Mgr. **Michal TUPÝ** – vedoucí Oddělení územních grantů Památkové inspekce Ministerstva kultury | Ing. et Ing. **Michael Pascal VEČEŘ**, vedoucí Oddělení rozvojových projektů ve stavebnictví MPO | **Jaroslav NECHYBA**, ředitel Odboru Koncepce BIM, ČAS | JUDr. **Josef VEDRAL**, Ph.D., Úřad vlády ČR, Právnická fakulta UK | JUDr. **Martin ZÍDEK** – ředitel Odboru památkové inspekce Ministerstva kultury

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### OBSAH

#### Studie – Úvahy – Analýzy

**Platnost a aktuálnost závazných stanovisek a stanovisek v postupech dle stavebního zákona**, Martina Pavelková ..... 8  
*Příspěvek podává ucelený vhled na problematiku aktuálnosti závazných stanovisek a stanovisek vlastníků veřejné infrastruktury, a to především ve světle dosavadní správní judikatury.*

**K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona**, Josef Vedral ..... 16  
*Článek se zabývá možnými důsledky nálezu Ústavního soudu, resp. právní úpravy v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pro správní (a na ně navazující soudní) řízení podle stavebního zákona (především územní řízení a společné územní a stavební řízení).*

#### Diskuse – Polemika

**Památková péče po novele liniového zákona**, Martin Zídek, Michal Tupý ..... 27  
*Autoři se věnují dopadům změny liniového zákona, který novelizoval i zákon o státní památkové péči. Podle této změny je za úsek státní památkové péče dotčeným orgánem při vydání územního rozvojového plánu Ministerstvo kultury. Autoři se v článku rovněž věnují změnám stavebního zákona a správního řádu dopadající přímo do oblasti státní památkové péče.*

**Dělení pozemků**, Pavel Kumprecht ..... 46  
*Autor článku – emeritní soudce – polemizuje s rozsudkem Nejvyššího správního soudu, kterým byla zamítnuta žádost o dělení nezastavěné části stavebního pozemku bytového domu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by vznikl pozemek, který by nebyl napojen na veřejně přístupnou komunikaci.*

## Průřezové informace

**Zrušení stavební uzávěry obce krajským úřadem jako nepřiměřený zásah do samosprávy?**, Jan Czajkowski ..... 58

*Ve věci zrušení stavební uzávěry obce krajským úřadem ombudsman konstatuje, že i když je územní opatření o stavební uzávěře vydáváno radou obce, o výkon samosprávy se nejedná. Tomu pak odpovídají i mechanismy rušení takového územního opatření stejně jako možnosti obrany.*

**Jak se bránit proti územní studii?**, Marek Hanák ..... 63

*Veřejný ochránce práv se zabýval stížností majitele pozemku, že na základě územní studie, k níž se nemohl vyjádřit, nemůže využít svůj pozemek k účelu, ke kterému zamýšlel, protože podle územní studie má přes jeho pozemek vést veřejná cesta.*

**Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb.**, Václav Pech ..... 67

*Autor reflektuje hlavní změny, které přinesla novela vyhlášky k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška). Novela vyhlášky stanovuje podrobnosti k určení tržní hodnoty nemovitých věcí, jež byla do zákona o oceňování majetku zavedena. Stanovuje také podrobnosti k určení obvyklé ceny a stanoví podklady pro zpracování cenové mapy stavebních pozemků a upřesňuje postup pro případy, kdy se cenová mapa použije či ne.*

**BIM je cesta k větší právní jistotě a standardizaci**, Michael Pascal Večeř, Jaroslav Nechyba ..... 72

*Koncepce zavádění metody BIM v ČR obsahuje řadu opatření, která by měla být splněna do roku 2027. Koncepce je provázána se strategií Digitální Česko či Strategií rozvoje infrastruktury pro prostorové informace v České republice. Autoři článku se věnují změnám, které digitalizace přinese ve stavebnictví.*

## Na pomoc stavební praxi

**Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 32 Cdo 4725/2015 (priorita výkladu smluv – smlouva o dílo na provedení stavebních úprav)**..... 81

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### CONTENTS

#### Studies – Reflections – Analyses

**Legal force and currentness of obligatory statements and statements in proceedings under the Building Act**, by Martina Pavelková..... 8  
*This article provides a comprehensive insight into currentness of obligatory statements and statements by owners of public infrastructure, particularly in the light of previous administrative case law.*

**On the (non-)participation of nature preservation associations in proceedings under the Building Act**, by Josef Vedral..... 16  
*Článek se zabývá možnými důsledky nálezu Ústavního soudu, resp. právní úpravy v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pro správní (a na ně navazující soudní) řízení podle stavebního zákona (především územní řízení a společné územní a stavební řízení).*

#### Discussions – Polemics

**Monument preservation after the Line Construction Act amendment**, by Martin Zídek & Michal Tupý..... 27  
*The authors of this article examine the alteration to the Act on Line Construction, which made concurrent amendments to the Act on Monument Preservation. On the basis of this alteration, the relevant body for publication of a territorial development plan is the Ministry of Culture. The article also deals with alterations to the Building Act and the administration order directly affecting the domain of state monument preservation.*

**Division of plots**, by Pavel Kumprecht..... 46  
*Autor článku – emeritní soudce – polemizuje s rozsudkem Nejvyššího správního soudu, kterým byla zamítnuta žádost o dělení nezastavěné části stavebního pozemku bytového domu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by vznikl pozemek, který by nebyl napojen na veřejně přístupnou komunikaci.*

## Overview information

- Cancellation of a building ban by the Regional Office as inappropriate interference in self-administration?**, by Jan Czajkowski..... 58  
*In the case of a building ban in a settlement cancelled by the Regional Office the ombudsman has pronounced that even though this arrangement was imposed by the municipal council, it is not considered an act of self-government. The mechanisms for cancelling such a measure and the options for possible defence are in accordance with this.*
- How to defend yourself against a spatial study**, by Marek Hanák..... 63  
*The public defender of rights has dealt with a complaint by a plot owner who had no means by which to express his opinion on a spatial study. The study foresees a public road built on his plot, due to which he will not be able to use the plot for a purpose intended.*
- Amendment to Regulation 441/2013**, by Václav Pech..... 67  
*The author reflects on major alterations brought about by the amendment to the regulation on property valuation (Valuation Regulation). The amendment has set down details for market valuation of immovable property. It prescribes details necessary to determine current price, identifies sources for working out price maps of building plots and specifies procedures for (not) using the price maps.*
- BIM is a way to more legal safety and standardization**, by Michael Pascal Večeř & Jaroslav Nechyba ..... 72  
*The implementation concept for the BIM method in the Czech Republic contains measures achievable by the year 2027. The concept is interconnected with the strategy Digital Czechia and the Strategy of Infrastructure Development for Spatial Information in the Czech Republic. The authors comment on what will be changed by digitization in the building industry.*

## Supporting construction practice

- Decision by the Supreme Court dated 18 October 2017, docket number 32 Cdo 4725/2015 (priority in contract reading: contract for construction work)** ..... 81

# Platnost a aktuálnost závazných stanovisek a stanovisek v postupech dle stavebního zákona

Martina Pavelková

Postupy dle stavebního zákona jsou typické svou komplexností a snahou o koordinaci širokého spektra veřejných i soukromých zájmů v území. To se projevuje i v množství a různorodosti závazných stanovisek a dalších podkladů, které jsou v řízeních a ostatních postupech předkládány a stavebními úřady zohledňovány. V důsledku často nejednoznačného právního zakotvení těchto institutů vyvstávají v praxi nejrůznější otázky ohledně jejich aplikace, jež mohou řízení a ostatní postupy stavebních úřadů leckdy komplikovat či prodloužit. Jednou z nich je také otázka platnosti, resp. aktuálnosti těchto podkladů, a v té souvislosti i případné povinnosti stavebního úřadu ji v řízení posuzovat. Cílem tohoto příspěvku je snaha o ucelený náhled na problematiku aktuálnosti závazných stanovisek a stanovisek vlastníků veřejné infrastruktury, a to především ve světle dosavadní správní judikatury.

## Platnost závazných stanovisek

Závazná stanoviska jsou dle ust. § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) podkladem prakticky pro všechna rozhodnutí a další úkony stavebního úřadu. Výjimku z obecného principu představují opatření obecné povahy a politika územního rozvoje vydávané na úseku územního plánování, pro jejichž pořízení vydávají dotčené orgány „pouze“ stanoviska, avšak se závaznou povahou. Obecnou procesní úpravu postupu dotčených orgánů obsahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Věcnou působnost dotčených orgánů a obsah jimi vydávaných závazných stanovisek příp. jiných podkladových aktů je potřeba hledat v konkrétních zvláštních zákonech<sup>1)</sup> vymezujících veřejný zájem, k jehož ochraně je dotčený orgán v řízeních dle stavebního zákona povolán.<sup>2)</sup>

1) K výčtu zvláštních zákonů upravujících příslušnost dotčených orgánů k vydání závazného stanoviska je třeba od 1. 1. 2018 přiřadit také samotný stavební zákon, jenž zakládá působnost úřadu územního plánování, jako dotčeného orgánu vydávajícího závazné stanovisko.

2) VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1025 a 1147.



Z uvedeného je zřejmé, že budeme-li u závazných stanovisek hovořit o jejich případné „platnosti“, musí být tato zakotvena právě ve zvláštních právních předpisech, které upravují působnost dotčených orgánů a obsah jimi vydávaných závazných stanovisek. Jako příklad takto stanovené platnosti závazného stanoviska lze zmínit závazné stanovisko úřadu územního plánování, jehož platnost stavební zákon omezuje v ust. § 96b odst. 5 na dva roky ode dne vydání, příp. závazné stanovisko EIA, u kterého stanoví zákon platnost v délce sedm let ode dne vydání. Pokud však příslušný zákon platnost závazného stanoviska neupravuje, příp. ani neumožňuje samotnému dotčenému orgánu stanovit platnost dle konkrétních okolností přímo v závazném stanovisku, je platnost závazného stanoviska formálně vzato neomezená.

V této souvislosti nelze přehlédnout snahu některých dotčených orgánů o stanovení platnosti i těch závazných stanovisek, u kterých to právní úprava výslovně nepředpokládá. V poslední době se tak dělo také v souvislosti s nabytím účinnosti novely stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb., která v ust. § 4 odst. 9 stavebního zákona omezila možnost přezkoumání závazného stanoviska lhůtou jednoho roku ode dne jeho vydání a současně tuto možnost ponechala pouze po dobu odvolacího řízení vedeného proti rozhodnutí stavebního úřadu<sup>3)</sup>. Stanovením platnosti závazného stanoviska se tak v konkrétních případech projevila snaha zmírnit dopady excesivního kroku zákonodárce, kterým byl po uplynutí stanovené lhůty přezkum nezákonných závazných stanovisek de facto vyloučen. Doba platnosti v délce trvání jednoho roku odůvodněná tak, že po tuto dobu lze předpokládat neměnnost podmínek v území, tedy představovala určitou „pojistku“ pro případ nezákonných závazných stanovisek.<sup>4)</sup> Tento postup je však v rozporu se zásadou zákonnosti zakotvenou v ust. § 2 odst. 1 správního řádu, resp. plynoucí z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.<sup>5)</sup> Jestliže příslušné zákony možnost omezit platnost závazného stanoviska neupravují, neměly by tak dotčené orgány činit z vlastní iniciativy.<sup>6)</sup>

### **Navazující závazné stanovisko a změna podmínek**

Neomezenou platnost závazných stanovisek nelze vykládat jako jejich nezměnitelnost. Podle ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona je sice pro účely postupů podle tohoto předpisu dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem, současně však má možnost při splnění stanovených podmínek vydat tzv. navazující stanovisko

---

3) Tato úprava byla ve stavebním zákoně odstraněna novelou č. 403/2020 Sb. účinnou od 1. 1. 2021.

4) Srov. např. POŘÍZEK, Jan. 2020. Problematický přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu. *Epravo.cz*. [online] 12. 11. 2020. [Citace: 19. 1. 2021.] <https://www.epravo.cz/top/clanky/problematicky-prezkum-zavazneho-stanoviska-dotceneho-organu-112144.html>.

5) Správní orgány jsou dle této zásady povinny uplatňovat veřejnou moc jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

6) V rozsudku ze dne 20. 8. 2020, sp. zn. 9 A 58/2019, řešil Městský soud v Praze otázku, zda musí být v odvolacím řízení proveden přezkum nového závazného stanoviska vodoprávního úřadu, kterým bylo nahrazeno již jednou přezkoumané závazné stanovisko původní, jež v průběhu řízení pozbylo platnosti. Přestože soud potvrdil přístup odvolacího orgánu, jež nové závazné stanovisko věcně totožné, jako původní závazné stanovisko, posoudit nadřízeným dotčeným orgánem již nenechával, k samotné otázce platnosti závazného stanoviska je soud s ohledem na vázanost žalobními námitkami nevyjadřoval.

nebo závazné stanovisko. *Navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnilly podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořázené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.* Jedná se o projev tzv. principu kontinuity závazných stanovisek a s tím související povinnosti se argumentačně vypořádat s předchozím stanoviskem, přehodnocuje-li dotčený orgán z důvodu změny relevantních okolností své předchozí stanovisko.<sup>7)</sup>

Ke změně podmínek se v minulosti opakovaně vyjádřily správní soudy, a to zejména v souvislosti s prodlužováním platnosti rozhodnutí. V těchto případech je stav podmínek v území relevantním ukazatelem pro případné určení povinnosti doložit k žádosti nová závazná stanoviska. V rozsudcích ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. 4 As 232/2015, a ze dne 30. 7. 2020, sp. zn. 9 As 9/2020, Nejvyšší správní soud konstatoval, že změnu podmínek může představovat výskyt zvláště chráněného živočicha, zjištěný na základě námitek účastníků řízení. Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. 15 A 57/2019, naopak vyplývá, že důvod pro vydání nového závazného stanoviska nepředstavuje samo o sobě dodatečné doplnění podkladu pro vydání závazného stanoviska (měření hluku pro závazné stanovisko Krajské hygienické stanice). V takovém případě postačí, když dotčený orgán závěry svého závazného stanoviska na základě nového podkladu potvrdí.

### **Vydání navazujícího závazného stanoviska v průběhu řízení**

Z praxe známe případy, kdy řízení před stavebním úřadem trvá i několik let a je tedy možné, že v jeho průběhu dojde ke změně podmínek v území, která může mít za následek neaktuálnost některých podkladových závazných stanovisek. Pro rozhodování správního orgánu je přitom rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí.<sup>8)</sup> Obecně lze konstatovat, že neučiní-li to z titulu svého postavení v řízení dle ust. § 136 správního řádu příslušný dotčený orgán, měl by změnu podmínek reflektovat z moci úřední nebo na základě námitek účastníků řízení stavební úřad. To, že se v případě závazných stanovisek neuplatní zásada volného hodnocení důkazů promítnutá v ust. § 50 odst. 4 správního řádu totiž dle převažující správní judikatury<sup>9)</sup> neznamená, že by měl stavební úřad automaticky přejímat obsah závazných stanovisek bez ohledu na jejich případné formálně právní nedostatky. Obdobně lze tedy dovodit, že stavební úřad by měl s dotčeným orgánem v rámci součinnosti konzultovat i případnou pochybnost o podstatné změně

---

7) Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, či ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327.

8) Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, sp. zn. 1 As 165/2018.

9) Judikaturu a uvedené závěry z ní plynoucí shrnuje Hegenbartová. Srov. HEGENBARTOVÁ, Milena. Součinnost stavebních úřadů s dotčenými orgány v řízeních dle stavebního zákona ve světle judikatury správních soudů. *Stavební právo*. 3/2016. ISSN 1211-6386. Dostupné z: [https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2016/Stavebni%20pravo\\_3\\_2016\\_FINAL\\_16\\_11\\_09.pdf](https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2016/Stavebni%20pravo_3_2016_FINAL_16_11_09.pdf)

podmínek, k níž došlo po vydání závazného stanoviska a před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu, a jež mohla mít vliv na obsah závazného stanoviska. Pokud směřují proti závaznému stanovisku námitky účastníků řízení, včetně případné námitky „neaktuálnosti“ závazného stanoviska, musí být předloženy k vyjádření dotčenému orgánu, pro který mohou být impulzem k vydání navazujícího závazného stanoviska. V opačném případě se k námitkám směřujícím do jeho působnosti dotčený orgán vyjádří a argumentaci v nich obsaženou pokud možno přesvědčivě vyvrátí.<sup>10)</sup>

Z judikatury, která podporuje výše uvedené, lze zmínit např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 6 As 74/2017, v němž soud uvádí, že *zásadní změny podmínek v území jsou hlediskem, které musí stavební úřad brát při prodlužování doby platnosti územních rozhodnutí (resp. stavebních povolení) v úvahu. Právě proto stavební úřad v tomto řízení oslovuje dotčené orgány. Ty by jej měly na základě jeho výzvy upozornit, že určitá změna podmínek je natolik závažná, že jejich původní závazné stanovisko již není aktuální, neboť veřejný zájem, který dotčený orgán chrání, může být zasažen v podstatně větší míře či odlišným způsobem, než tomu bylo v době umístování či povolování stavby.*<sup>11)</sup> Ve starším, již výše zmiňovaném rozsudku ze dne 10. 1. 2013, sp. zn. 8 As 23/2012, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *závažná stanoviska však na druhou stranu nelze vždy automaticky přejímat s pouhým konstatováním, že ve věci již bylo pravomocně rozhodnuto nebo že dotčený orgán je vázán předchozím stanoviskem a nemůže se od něj odchýlit. Tato argumentace by mohla vést ad absurdum k závěru, že i zastaralá a neaktuální závazná stanoviska vydaná před účinností nového správního řádu by bylo třeba dodržovat i přes zcela odlišnou situaci v území.*

V praxi se pak nabízí otázka, zda lze k aktuálnosti závazných stanovisek zaujmout paušální přístup, který by umožnil konstatovat, že do určité doby od vydání závazného stanoviska není třeba jeho aktuálnost z pozice stavebního úřadu ověřovat či zkoumat. Ze stávající judikatury lze dovodit, že nikoliv, resp. že i poměrně „stará“ závazná stanoviska mohou být zákonným podkladem pro rozhodnutí. V rozsudku ze dne 29. 3. 2019, sp. zn. 9 As 81/2019, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *objektivní „stáří“ stanoviska nemůže být samo o sobě důvodem nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu.*<sup>12)</sup> Z konkrétnějších rozhodnutí lze citovat např. nedávný rozsudek Krajského soudu v Praze, ze dne 12. 10. 2020, sp. zn. 46 A 20/2017, ve kterém se soud zabýval námitkou „neaktuálnosti“ u dvou podkladů. Zatímco k závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice staršímu šesti let soud uvedl, že

---

10) Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 1 As 68/2008.

11) Obdobné závěry ohledně proměnlivosti podmínek v území a potřebě tyto změny v řízeních dle stavebního zákona zohlednit učinil Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudcích sp. zn. 9 As 74/2012, ze dne 26. 9. 2012, a sp. zn. 8 As 23/2012, ze dne 10. 1. 2013.

12) NSS k předmětné námitce neaktuálnosti závazného stanoviska dále uvedl, že konkrétní skutečnosti zpochybňující aktuálnost stanoviska, by měl, jsou-li mu známy, tvrdit účastník řízení, přičemž je povinností správního orgánu tyto konkrétní námitky konfrontovat s obsahem existujícího stanoviska a vyvrátit je; teprve pokud by se mu to s oporou ve stávajícím stanovisku nepodařilo, měl by si vyžádat stanovisko nové. Toto rozhodnutí z oblasti azylového práva lze co se týče přístupu k vypořádání námitek směřujících do působnosti dotčeného orgánu ve srovnání se stavebně právní judikaturou označit za poměrně benevolentní.

s ohledem na stáří stanoviska a změnu právní úpravy na daném úseku nebylo možné považovat předmětné závazné stanovisko za relevantní podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, ohledně použitelnosti obdobně starého vyjádření orgánu ochrany ovzduší, ze kterého vyplývá, že předmětná stavba regulaci zákona o ochraně ovzduší nepodléhá, soud připustil úvahu samotného stavebního úřadu (za předpokladu, že výsledkem této úvahy bude závěr, že ani právní úprava účinná ke dni vydání rozhodnutí na daný případ nedopadá).

### **Další důvody pro vydání nového závazného stanoviska**

Kromě změny podmínek ve smyslu ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona mohou v praxi vystat i jiné situace, kdy by mělo být vydáno nové závazné stanovisko k totožnému záměru. Podkladem zákonného rozhodnutí stavebního úřadu mohou být totiž jen taková závazná stanoviska, která jsou zákonná ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud dojde po vydání závazného stanoviska k takové změně právní úpravy na daném úseku, která má vliv na obsah závazného stanoviska, musí být pro účely rozhodnutí stavebního úřadu vydáno závazné stanovisko nové, které bude korespondovat s právní úpravou účinnou ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu.<sup>13)</sup> Potvrzuje to např. již výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze, ze dne 12. 10. 2020, sp. zn. 46 A 20/2017, dle kterého měla být změna zákona o ochraně veřejného zdraví důvodem pro vydání nového závazného stanoviska Krajské hygienické stanice.

Obdobné závěry lze dovodit i v případě změny územně plánovací dokumentace v průběhu řízení. Takovou situaci řešil i Krajský soud v Praze v nedávném rozsudku ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. 51 A 49/2019, ve kterém uvedl, že *dle § 96b odst. 5 stavebního zákona toto závazné stanovisko sice platí následující 2 roky ode dne vydání (resp. 3 roky v odůvodněných případech), nicméně z povahy věci je zřejmé, že pokud byla v mezičase po vydání závazného stanoviska změněna územně plánovací dokumentace, podle které orgán územního plánování záměr posuzoval, stává se takovéto závazné stanovisko podkladem pro věc obsoletním, a tedy neaplikovatelným. Dle názoru soudu tak správní orgán pochybil, když po nabytí účinnosti změny č. 1, která nastala dne 27. 3. 2019, neobstaral závazné stanovisko aktuální, reflektující novou územně plánovací dokumentaci.*<sup>14)</sup>

Nahrazení nezákonného (avšak platného) závazného stanoviska novým závazným stanoviskem řešil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, sp. zn. 9 As

---

13) Přestože v důvodové zprávě k novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb., jež zavedla závazné stanovisko úřadu územního plánování, je změna právních předpisů nebo vydání nové územně plánovací dokumentace označena za změnu podmínek, z judikatury lze spíše dovodit, že se jedná o skutečnost, na základě které se stává původní závazné stanovisko coby podklad pro vedené správní řízení nepoužitelným a je potřeba jej nahradit závazným stanoviskem zcela novým.

14) Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že *v době, kdy účinnost změny č. 1 nastala, již nebylo v platnosti ustanovení § 96b odst. 7 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 8. 2018, dle kterého pokud by se závazné stanovisko dostalo do rozporu s politikou územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentací, která byla vydána až po vydání závazného stanoviska, a zároveň by dosud nebylo vydáno rozhodnutí nebo jiný úkon dle § 96b odst. 1 stavebního zákona, měl orgán, který závazné stanovisko vydal, povinnost nahradit jej novým závazným stanoviskem z moci úřední.*

53/2011. Za nezákonné označil podkladové závazné stanovisko správní soud v předchozím projednání žaloby, pročež uvedené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. V dalším projednání již nově vydaného rozhodnutí stavebního úřadu soud konstatoval, že závazné stanovisko, které bylo shledáno nezákonným, je pro nové projednání věci nepoužitelné, a jako takové musí být nahrazeno novým závazným stanoviskem.

### Vydání nového nebo navazujícího závazného stanoviska v odvolacím řízení

Správní řízení jako takové je ovládáno zásadou jednotnosti, z níž výjimku představuje pouze koncentrace ve vztahu k námitkám účastníků řízení upravená v ust. § 82 odst. 4 správního řádu, která se promítá i v postupech dle stavebního zákona. Koncentrace řízení však nemá vliv na povinnost odvolacího orgánu posuzovat v plném rozsahu zákonnost napadeného rozhodnutí dle ust. § 82 odst. 4 správního řádu a povinnost správních orgánů postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy zakotvenou v ust. § 3 správního řádu.<sup>15)</sup> Kromě toho je nutno mít na paměti také ust. § 50 odst. 3 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.<sup>16)</sup>

Uplatňování zásady jednotnosti ve správním řízení dovozuje i početná judikatura správních soudů. Krajský soud v Praze v nedávném rozsudku ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 43 A 32/2018, s odkazem na početnou judikaturu Nejvyššího správního soudu vycházel ze závěru, že *pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Totéž platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu.* Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 6. 5. 2016, sp. zn. 10 As 250/2015, k otázce změny právní úpravy v době odvolacího řízení vyjádřil tak, že *stavební povolení nemohlo do vydání rozhodnutí o odvolání nabýt právní moci (§ 85 odst. 1 správního řádu). Přitom teprve právní mocí správního rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Stavební povolení samo o sobě (před vydáním napadeného rozhodnutí) tedy nemělo žádné konstitutivní účinky, nebylo pravomocné, ani vykonatelné. I proto jej právě v odvolacím řízení bylo třeba doplnit a uvést do souladu s nově platnou právní úpravou.* Poukázat lze např. také na metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj k souhlasu vlastníka podle § 184a stavebního zákona, který dle obdobných principů dovozuje, že *pokud je souhlas vlastníka pozemku nebo stavby „odvolán“ po vydání povolovacího rozhodnutí, nelze je potvrdit a není-li tento souhlas k dispozici, musí být rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání.*<sup>17)</sup>

---

15) Srov. CODL, Daniel. Uplatňování koncentrační zásady ve správním řízení. *Správní právo*. 2/2019. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-2-2019.aspx>.

16) To, že se ust. § 50 odst. 3 věta první aplikuje také na řízení o žádosti, potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2019, sp. zn. 1 As 208/2018.

17) Metodika *Souhlas vlastníka podle § 184a stavebního zákona* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2018 [cit. 2021-01-22]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/ stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/souhlas-vlastnika-podle-%C2%A-7-184a-stavebniho-zakona>.

Výše uvedené závěry je možné vztáhnout i na vydávání navazujících a nových závazných stanovisek, s tím rozdílem, že odvolací orgán by měl z moci úřední zohledňovat pouze takové skutečnosti, které mohou mít vliv na zákonnost (nikoliv správnost) závazných stanovisek. Správnost závazných stanovisek může být v odvolacím řízení přezkoumávána pouze v intencích ust. § 149 správního řádu, směřují-li vůči nim odvolací námitky.

Správní judikatura se v minulosti zabývala i tím, jakým způsobem má odvolací správní orgán se závaznými stanovisky doloženými v odvolacím řízení naložit.<sup>18)</sup> V rozsudku ze dne 24. 10. 2019, sp. zn. 1 As 208/2018, Nejvyšší správní soud potvrdil závěry Městského soudu Praze, a sice že předložení nového závazného stanoviska v odvolacím řízení nepředstavuje vadu, pro kterou by bylo nutné potvrzující rozhodnutí rušit, pokud učiní odvolací orgán potřebné procesní kroky, aby seznámil účastníky řízení s novým podkladem pro rozhodnutí a umožnil jim na tento podklad reagovat. Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu rozvinul Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 9. 2020, sp. zn. 10 A 73/2020, tak, že pokud proti závaznému stanovisku doplněnému v odvolacím řízení uplatnili účastníci řízení námitky, předloží tyto námitky odvolací orgán nadřízenému dotčenému orgánu k potvrzení nebo změně nově doloženého závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu.

### **Platnost stanovisek vlastníků veřejné infrastruktury**

Specifickou kategorií podkladů rozhodnutí stavebních úřadů představují stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem. Právní předpisy platnost těchto úkonů nikterak neomezují. Platnost stanovisek je přitom jejich autory v praxi běžně omezována na dobu jednoho až dvou let. Pozbytí takto stanovené platnosti stanoviska před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu by nemělo mít samo o sobě vliv na jeho využitelnost jako podkladu v řízení, neboť se jedná o podklady vydávané primárně pro projektovou přípravu stavby, které pro účely samotného řízení nemají závazný charakter. Stavební úřad musí rozhodovat na základě řádně zjištěného skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí, a to na základě podkladových stanovisek i aktuálního stavu území. Pokud by měl stavební úřad ohledně použitelnosti stanoviska vlastníka veřejné infrastruktury v souvislosti s pozbytím jeho platnosti pochybnost, měl by žadatele vyzvat k doložení nového podkladu (nového stanoviska příp. vyjádření příslušného subjektu), který tuto pochybnost odstraní. Takto by měl stavební úřad postupovat zejména v případě, kdy má v úmyslu převzít podmínky z předmětného stanoviska do výroku svého rozhodnutí.

V obdobném duchu, a sice že neplatnost podkladových stanovisek správců sítí nemůže sama o sobě vyvolat nezákonnost rozhodnutí stavebního úřadu, se dosud vyjadřovala i správní judikatura. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, sp. zn. 9 A 58/2019, uvedl, že

---

18) K vydání závazných stanovisek v odvolacím řízení sice došlo v daných případech za účelem zhojení vad řízení v první instanci, procesní postup odvolacího správního orgánu je však z povahy věci stejný, jako by se jednalo o závazná stanoviska vydaná na základě nových skutečností způsobujících nezákonnost závazných stanovisek původních.

neplatnost lze sice považovat za formální vadu podkladů, jež však v době vydání prvostupňového řízení ještě neexistovala, vzhledem k tomu, že ze spisové dokumentace nevyplývá změna místních poměrů, lze očekávat prodloužení obou dokumentů bez jakékoli změny v jejich meritu. Za dané situace nemůže současná neplatnost dokumentů, způsobená značnou délkou stavebního řízení, danou mimo jiné i mírou aktivity žalobkyně v něm, založit nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Takový přístup by byl přehnaně formalistický. Obdobné závěry k otázce platnosti podkladových stanovisek, resp. v daném případě vyjádření, učinil i Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 20. 10. 2020, sp. zn. 38 A 6/2020. V dané věci bylo namítáno pozbytí platnosti několika podkladových vyjádření v průběhu odvolacího řízení. Krajský soud, kromě toho, že potvrdil nepřipustnost těchto námitek účastníka řízení, přisvědčil žalovanému v hodnocení, že se nejedná o takovou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí.

Excesivním se ve světle uvedeného jeví nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, sp. zn. 2 As 62/2019, ve kterém soud potvrdil závěry krajského soudu, a sice že stanoviska správců sítí musí být platná ke dni vydání rozhodnutí, v projednávané věci dokonce rozhodnutí odvolacího orgánu. Tuto platnost musí stavební úřad (odvolací orgán), dle názoru soudu zkoumat z moci úřední, bez ohledu na případné námítky účastníků řízení. Z rozsudku nevyplývá, že by byla soudu nabídnuta ke zvážení možnost úřadu se v určitých konkrétních situacích s pozbytím platnosti vypořádat v odůvodnění rozhodnutí.

## **Shrnutí**

Závěrem lze shrnout, že k tématu platnosti a aktuálnosti závazných stanovisek a stanovisek jako podkladů pro rozhodování stavebního úřadu nelze činit pro účely aplikační praxe jednoznačné či paušální závěry. V případě, že platnost závazného stanoviska není upravena právním předpisem, je nutné na závazné stanovisko nahlížet jako na platné bez ohledu na jeho stáří. To však nic nemění na tom, že obzvláště v dlouhotrvajících řízeních by měl stavební úřad, z moci úřední nebo na základě námitek, reagovat na podstatnou změnu v území, která by mohla mít vliv na veřejný zájem, k jehož ochraně bylo závazné stanovisko vydáno, a iniciovat případné vydání navazujícího závazného stanoviska. To může vydat z vlastního popudu také příslušný dotčený orgán. Obdobně by měl reagovat stavební úřad také na změnu právní úpravy, jež mohla mít vliv na výrok závazného stanoviska, nebo, v případě závazného stanoviska úřadu územního plánování, na změnu územně plánovací dokumentace. Dle zásady jednotnosti správního řízení by měl stejným způsobem postupovat také nadřízený orgán v odvolacím řízení. Co se týče stanovisek vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, platnosti v nich uvedené nelze přisuzovat stejné účinky, jako platnosti závazných stanovisek stanovené právním předpisem. S přihlédnutím k poslední judikatuře Nejvyššího správního soudu by však měl stavební úřad věnovat otázce platnosti těchto podkladů náležitou pozornost. V praxi však běžně nastávají i takové případy, kdy má stavební úřad navzdory uplynutí platnosti stanoviska vlastníka veřejné infrastruktury skutkový stav za spolehlivě zjištěný, a s ohledem na efektivitu a hospodárnost ve věci rozhodne, aniž by vyzýval žadatele nebo stavebníka k doplnění nového podkladu. Tento přístup by měl obstát za předpokladu precizního odůvodnění možného využití těchto stanovisek navzdory uplynutí doby jejich platnosti.

# K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona

Josef Vedral

Nálezem Pl. ÚS 22/17 z 26. ledna 2021 zamítl Ústavní soud návrh skupiny senátorů na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“ [současně tímto nálezem zastavil řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb., neboť napadená ustanovení přestala být s účinností od 1. 1. 2021 součástí právního řádu na základě novely stavebního zákona provedené zákonem č. 403/2020 Sb.].

V § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je stanoveno, že občanské sdružení (dnes spolek podle občanského zákoníku) je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 tohoto ustanovení účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno, přičemž v tomto případě má postavení účastníka řízení. Předmětem návrhu skupiny senátorů byla právě slova „podle tohoto zákona“ doplněná do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jejichž prostřednictvím bylo účastenství spolků, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, omezeno jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Účelem tohoto příspěvku není rozbor nálezu Ústavního soudu z hlediska toho, zda toto omezení účastenství spolků ve správních řízeních bylo či nebylo v souladu zejména s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, když přinejmenším počet ústavních soudců, kteří se připojili k odlišnému stanovisku a kterých bylo celkem sedm, svědčí o tom, že posuzovaná otázka byla více než hraniční, ale zamyšlení nad možnými důsledky tohoto nálezu, resp. právní úpravy v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pro správní (a na ně navazující soudní) řízení podle stavebního zákona, tzn. především územní řízení a společné územní a stavební řízení.

Ústavní soud opřel svůj závěr, na základě kterého napadené ustanovení nezrušil (a tedy ponechal v platnosti dosavadní úpravu omezující účastenství spolků, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny) o to, že kdyby se „cítily spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitima-



*ce je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení.“*

Žalobní legitimace v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního skutečně není podmíněna předchozím účastenstvím ve správním řízení. Podle tohoto ustanovení se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (pro který zákon zavádí legislativní zkratku „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Tím se právní úprava žalobní legitimace zásadně liší od původního modelu, který platil v období 1991 až 2002, kdy byla úprava správního soudnictví obsažena v páté části občanského soudního řádu. Podle tehdejšího § 250 odst. 2 občanského soudního řádu platilo, že žalobcem je fyzická nebo právnická osoba, která o sobě tvrdí, že jako účastník správního řízení byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena ve svých právech, přičemž podat žalobu mohla i fyzická nebo právnická osoba, se kterou nebylo ve správním řízení jednáno jako s účastníkem, ač s ní jako s účastníkem jednáno být mělo.

Tato úprava žalobní legitimace v tehdejším modelu správního soudnictví vázaná pouze na účastenství ve správním řízení byla také důvodem, pro který Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 2/99 zrušil ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona z r. 1976, které stanovilo, že účastníkem kolaudačního řízení je stavebník, vlastník stavby, popřípadě uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, tzn. že účastníkem řízení nebyl vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna. K tomu Ústavní soud uvedl, že pokud „vlastník pozemků je vyloučen z řízení správního a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr“.

Ústavní soud v tomto nálezu také konstatoval, že „takové pochybení lze v zásadě zhojit, s ohledem na platnou právní úpravu, dvojným způsobem. Bud' změnou ustanovení § 250 odst. 2 o. s. ř., která by přiznala legitimaci k podání správní žaloby nejen účastníkům správního řízení, anebo přímou derogací ustanovení části konkrétního hmotněprávního předpisu veřejného práva, ve kterém je účastenství vymezeno způsobem rozporným s výše uvedenými principy. Ústavní soud považuje za zjevně racionálnější postup druhý, tedy derogaci konkrétního ustanovení hmotného veřejného práva, která umožní (zpravidla za předpokladu následné aktivní činnosti zákonodárce) ochranu práv určitých osob již v řízení správním. Cesta první, tedy pouhé přiznání práva podat správní žalobu, by mohla v řadě případů znamenat, že případně zrušující soudní rozhodnutí by mohlo být vydáváno v době, kdy by nastalý stav nemohl mnohdy být změněn, resp. by mohl být napraven jen za cenu neúměrných obětí či ztrát na straně jiné, a soudní výrok by tak mohl mít jen význam spíše akademický.“

K nápravě došlo novelou (zákonem č. 59/2001 Sb.) tehdejšího stavebního zákona, která mezi účastníky kolaudačního řízení doplnila vlastníka pozemku, na kterém je kolaudo-

vaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno, čímž tyto osoby získaly na základě tehdejšího § 250 odst. 2 občanského soudního řádu aktivní legitimaci ve správním soudnictví.

Vazby aktivní legitimace ve správním soudnictví na účastenství ve správním řízení podle původní úpravy správního soudnictví se dotkl Ústavní soud i v nálezu Pl. ÚS 16/99, kterým tuto úpravu obsaženou v páté části občanského soudního řádu jako celek zrušil, když k tomu uvedl, že je „zřejmé, že podmínění aktivní legitimace k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení může v některých případech vést k situaci, kdy z žalobního práva – tedy z práva na přístup k soudu – jsou vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo evidentně jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny (a nelze vyloučit, že může jít o právo základní, např. o právo vlastnické). Dochází tedy k nerovnému postavení osob dotčených ve svých právech správním rozhodnutím. Takový stav je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť není splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.“

Dnes je situace jiná a soudní řád správní v § 65 odst. 1 aktivní legitimaci k podání žaloby na účastenství ve správním řízení neváže. Jinak je tomu v § 65 odst. 2, podle kterého může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1 tohoto ustanovení, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu z roku 2001 vysvětlovala smysl komentovaného ustanovení tak, že má „zachovat žalobní legitimaci i těm, jimž zvláštní zákony zakládají účast v řízení, aniž by v takovém řízení šlo o hmotněprávní subjektivní oprávnění toho, kdo je takto za účastníka povolán (jde např. o ochranu složek životního prostředí)“.

Toto ustanovení mířilo především na občanská sdružení (dnes spolky), které by nesplňovaly podmínku aktivní legitimace podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, např. právě občanská sdružení (spolky) jako účastníci správních řízení na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, která se mohla (až do novely tohoto ustanovení provedené zákonem č. 225/2017 Sb.) účastnit (při splnění stanovených podmínek) všech správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), tzn. zejména územních a stavebních řízení podle stavebního zákona.

Žalobní legitimace vázaná na účastenství ve správním řízení (nad rámec žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního) reagovala na původní přístup judikatury k otázce aktivní žalobní legitimace právnických osob, zejména v oblasti ochrany životního prostředí, která vycházela v zásadě z toho, že „právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze

*osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“ (nález Ústavního soudu I. ÚS 282/97).*

Na tuto judikaturu navazovala i judikatura soudů ve správním soudnictví, např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. Sb. NSS č. 379/2004, kde se uvádělo, že „žalobce může namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (§ 65 s. ř. s.). Protože žalobce je občanským sdružením, které se zabývá ochranou jednotlivých složek životního prostředí, a není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o kterých bylo v tomto správním řízení o udělení souhlasu podle § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodováno, mohl v žalobě namítat jen porušení procesních práv.“

Vycházelo se přitom obecně z toho, že tyto osoby (dříve občanská sdružení, dnes spolky) mají určitý zájem na výsledku řízení (zpravidla daný jejich zájmem o věci veřejné, tj. i o dodržování práv a povinností jiných), ale nelze najít žádné (veřejné subjektivní) právo či povinnost v řízení dotčené, jež by svědčilo přímo jim osobně a jehož zkrácení by mohlo zakládat jejich žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

Tuto judikaturu ale Ústavní soud před několika lety označil v nálezu I. ÚS 59/14, ve kterém se zabýval otázkou aktivní legitimace občanského sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, za překonanou, když uvedl, že „by bylo již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky (jak bude dále též uváděno, viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhnout zrušení územního plánu.“

Ústavní soud v tomto nálezu současně uvedl, že „si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. ... Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá

v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vázícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“ K podobným závěrům dospěl Ústavní soud později i v nálezu I. ÚS 3572/14.

Na tuto judikaturu navázal Nejvyšší správní soud, který např. v rozhodnutí č. j. 2 As 328/2016-96 konstatoval, že „spolky jsou předně oprávněny vznášet námitky procesně právního charakteru ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011-274, ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 173/2012-65, či ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295). Na základě závěrů Ústavního soudu, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen svých procesních práv, ale i práv hmotných (náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14), se Nejvyšší správní soud musel vypořádat se svou dřívější judikaturou, která označovala environmentální spolky za pouhé zájemníky, jejichž žalobní legitimaci zakládá tvrzení o zkrácení na procesních právech (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, Nejvyšší správní soud dovodil, že závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s. V důsledku judikatury Ústavního soudu již proto nelze environmentální spolky pojímat jako pouhé zájemníky, jejichž žalobní legitimace se odvíjí od jejich účastenství ve správním řízení. Za splnění Ústavním soudem a správními soudy vymezených podmínek se mohou přímo domáhat ochrany svých hmotných práv (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200, ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, publ. pod č. 3343/2016 Sb. NSS, či ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28).“

V rozhodnutí č. j. 2 As 250/2018-68 Nejvyšší správní soud uvedl, že „pod vlivem výše uvedeného nálezu a pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu je dnes na spolky pohlíženo jako na rovnocenné subjekty práva bránící společné zájmy občanů, kterým „nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny“ (viz zmiňovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14). Záměr související s životním prostředím tak může, vyjma osob fyzických, zasáhnout i do právní sféry právnických osob

*a dotknout se tak jejich subjektivních práv (kromě vlastnických práv zejména práva na příznivé životní prostředí). Ačkoliv výše uvedený nález pojednával o aktivní legitimaci spolku v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, judikatura Nejvyššího správního soudu závěry v něm obsažené následně aplikovala i na posuzování aktivní legitimace ekologických spolků při podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295).“*

V rozhodnutí publikovaném pod č. Sb. NSS č. 4038/2020 Nejvyšší správní soud uvedl, že „Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014, č. 111/2014 Sb. ÚS, připustil, že ekologické spolky se mohou domáhat v řízeních před správními soudy nejen ochrany svých procesních práv, ale i hmotných práv svých členů (zejména práva na příznivé životní prostředí). Podmínkou je však místní a věcný vztah spolku k předmětu řízení. Stěžovatel je ekologickým spolkem, jeho předmětem činnosti je ochrana životního prostředí a vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295). Může se proto domáhat soudní ochrany hmotných práv podle § 65 odst. 1 s. ř. s. i v případech, které svým významem překračují lokální rámec. Taková situace nastává, pokud záměr, o který se v řízení jedná, má celostátní dopad na kvalitu životního prostředí, zejména pokud objekt ochrany, do něhož má záměr zasáhnout nebo jehož se řízení jiným způsobem týká, má celostátní význam. K tomu již existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. K záměrům s celostátním dopadem přiřadil Nejvyšší správní soud ve své dosavadní judikatuře vedle komplexní obnovy Elektrárny Pruněřov II (výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 13/2015-295 a rozsudek ze dne 6. ledna 2016, č. j. 3 As 13/2015-200) též vyhloubení plavebního kanálu skrze Slavíkovy ostrovy (rozsudek ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS), vybudování lanové dráhy a rozšíření stávajících sjezdovek na hoře Praděd v Jeseníkách (rozsudek ze dne 26. dubna 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS) či příkladmo a obecně též záměry dotýkající se vyhlášených národních parků (rozsudek ze dne 16. listopadu 2016, č. j. 1 As 182/2016-28).“

Lze tedy konstatovat, že na základě už poměrně konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nejsou spolky zaměřené na ochranu přírody a krajiny vyloučeny z aktivní žalobní legitimace vyplývající z § 65 odst. 1 soudního řádu správního, přičemž je vždy v každém jednotlivém případě třeba zkoumat, zda takový spolek jako žalobce splňuje podmínky takové legitimace vyplývající z citované judikatury.

Jinou věcí je praktické uplatnění takové žalobní legitimace, neboť soudní řád správní sice v § 65 odst. 1 obecně připouští, aby žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podala i osoba, která nebyla účastníkem správního řízení, ve kterém bylo takové rozhodnutí vydáno, samotná zákonná úprava ale s touto alternativou příliš nepočítá, resp. ji výslovně neupravuje. Judikatura se však už i touto otázkou musela několikrát zabývat. Šlo např. o rozhodnutí publikované pod č. 3060/2014, kde se Nejvyšší správní soud zabýval žalobní legitimací osoby, která nebyla účastníkem řízení o povolení ke zkušebnímu provozu dle § 124 odst. 1 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o povolení ke zkušebnímu provozu podle § 124 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím správního orgánu dle § 67 správního řádu z roku 2004 a rovněž rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž výčet účastníků řízení o povolení zkušebnímu provozu uvedený v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je taxativní a vylučuje aplikaci obecné úpravy účastenství v řízení podle § 27 správního řádu z roku 2004. K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu přitom může být výjimečně oprávněna i osoba, které nesvědčilo účastenství ve správním řízení a neměla ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004) a v takovém případě nelze podmiňovat přípustnost žaloby podáním takového (nepřípustného) odvolání ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*mohou nastat případy, kdy bude rozhodnutím správního orgánu zkrácen na právech někdo, kdo není účastníkem správního řízení*“ a že „*ačkoli taková situace je krajně nežádoucí, nelze a priori vyloučit, že výjimečně může nastat. Myslitelná je zejména v případech, kdy účastenství v řízení před správním orgánem není upraveno § 27 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004, který právo na účastenství spojuje i s potenciálním dotčením na právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS), nýbrž účastníci řízení jsou taxativně vypočtení ustanovením zákona speciálního vůči správnímu řádu z roku 2004.*“

Nakonec Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřípustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně.*“

Zatímco ten, komu právní úprava postavení účastníka řízení přiznává, podává žalobu typicky proti rozhodnutí druhostupňového orgánu (podle § 69 soudního řádu správního je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla a podle § 68 písm. a) je žaloba nepřípustná, nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného), tak ten, komu zákon postavení účastníka řízení nepřiznává, podává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků splnit nemůže.

V případech žalob podávaných osobami, kterým zákonná úprava nepřiznává postavení účastníků správních řízení, mohou v praxi vzniknout problémy zejména v souvislosti se lhůtou pro podání žaloby, která se podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního odvíjí od oznámení rozhodnutí, osobám, které nebyly účastníky řízení, se ale rozhodnutí pocho-pitelně neoznamuje. I touto otázkou se už Nejvyšší správní soud zabýval (v rozhodnutích

1 Afs 52/2014-38 a 5 Afs 10/2011-94) a dospěl k závěru, že „za uvedených okolností je třeba lhůtu pro podání žaloby ve smyslu § 72 s. ř. s. počítat od okamžiku, kdy měl žalobce možnost se seznámit s obsahem napadeného rozhodnutí. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, publ. pod č. Sb. NSS 1838/2009, který se vyjadřuje k počátku lhůty pro podání žaloby v případě opomenutých účastníků řízení, jejichž postavení lze přirovnat k postavení žalobce. Tento rozsudek uvádí: „Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967), opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.“ Přestože se tento rozsudek týká správního řádu z roku 1967, je možné jeho závěry vztáhnout i na nyní projednávanou věc.“

Nejvyšší správní soud také dospěl k závěru, že v takovém případě, tzn. pokud žalobu podává osoba, která nebyla podle zákona účastníkem správního řízení, může být žalobce dotčen pouze prvostupňovým rozhodnutím, nikoliv rozhodnutím o odvolání jiné osoby (účastníka řízení) a žalobu musí podat proti prvostupňovému rozhodnutí, přičemž lhůta pro podání žaloby počíná plynout seznámením se s prvostupňovým rozhodnutím, i když není vyloučeno, že k tomu dojde prostřednictvím seznámení se s rozhodnutím o odvolání.

Nelze se divit tomu, že Nejvyšší správní soud označil situaci, kdy žalobu proti rozhodnutí podává osoba, kterou zákon z účastenství v řízení vylučuje, zejména v důsledku speciální úpravy účastenství, za „krajně nežádoucí“, neboť takový model sotva může přispívat k právní jistotě adresátů takovou žalobou napadeného rozhodnutí, zejména stavebníků, jde-li o rozhodnutí, která jsou výsledkem řízení podle stavebního zákona, neboť to, zda a kdy se takový žalobce s daným rozhodnutím skutečně seznámí a kdy mu tak začne běžet žalobní lhůta podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního, může být značně nejisté a může k tomu dojít i se značným odstupem od doby, kdy se takové rozhodnutí doručovalo osobám, které účastníky řízení byli.

V té souvislosti stojí za to obrátit pozornost k § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterého se novela provedená zákonem č. 225/2017 Sb., která v odst. 3 omezila účastenství spolků jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nedotkla. Podle tohoto ustanovení tak i nadále platí, že občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně a musí být věcně a místně specifikována.

Toto právo na předběžnou informaci nebylo danou novelou omezeno jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny jako odst. 3, ale vztahuje se na stále stejný okruh správních řízení, tzn. i na řízení podle stavebního zákona. Informace podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny samozřejmě nenahrazuje a nemůže nahradit oznámení příslušného rozhodnutí podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního, může ale danému spolku posloužit jako základ pro další kroky v dané věci. Pokud by např. takový spolek, který není účastníkem řízení, mohl by ale potenciálně proti rozhodnutí, které bude výsledkem takového řízení, podat žalobu, chtěl využít možnosti nahlížet do spisu vedeného v takovém správním řízení, může s odkazem na § 38 odst. 2 správního řádu požádat, aby mu správní orgán umožnil nahlédnout do spisu, a to s odkazem na to, že má v dané věci právní zájem spočívající právě v možnosti podat žalobu proti rozhodnutí, kterým může být přímo zkrácen na svém veřejném subjektivním právu. Na základě toho by se pak spolek mohl seznámit i s rozhodnutím, které bude výsledkem daného řízení a od tohoto okamžiku by mu začala běžet lhůta podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního k podání správní žaloby.

Pokud jde o možnou žalobní legitimaci spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního, tzn. jako účastníků správních řízení, vyplývající z jejich účastenství v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny, která není ani při výše popsané změně judikatury vyloučena, stojí za pozornost úprava obsažená v § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 82a odst. 2, které předpokládají integraci některých řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny do územního a stavebního řízení, resp. jednotlivých variant těchto řízení podle stavebního (a liniového) zákona. Jde o specifickou úpravu společného řízení podle § 140 správního řádu spojující ze zákona řízení podle stavebního zákona s řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, které vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin, přičemž povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Podobnou úpravu obsahuje § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, kde je uvedeno, že zjistí-li se až po zahájení územního řízení, územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo stavebního řízení, že stavebním záměrem povolovaným v tomto řízení budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha stanovené v § 49 nebo 50, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky



ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v němž orgán ochrany přírody posoudí splnění podmínek pro povolení výjimky uvedených v § 56 odst. 1 a 2 a může stanovit případné další podmínky povolení výjimky podle odstavce 3. I v tomto případě platí, že povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů včetně stanovení dalších podmínek podle odstavce 3 je součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení.

Konečně v nedávno doplněném § 82a odst. 2 je stanoveno, že v případě, kdy umístění nebo provedení záměru stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury podle liniového zákona, k němuž má být vydáno jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny, vyžaduje povolení výjimky ze zákazu stanoveného tímto zákonem nebo stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, lze povolit takovou výjimku nebo stanovit takový odchylný postup jen na základě souhlasu orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody se k možnosti povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu vyjádří v jednotném závazném stanovisku a, lze-li povolit výjimku nebo stanovit odchylný postup, může současně stanovit další podmínky pro povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu, přičemž v případě, že na základě jednotného závazného stanoviska má být povolena výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nebo stanoven odchylný postup, uvede v jednotném závazném stanovisku údaje podle § 5b odst. 3 písm. a) až d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Povolení výjimky ze zákazů stanovených tímto zákonem nebo stanovení odchylného postupu, včetně stanovení případných dalších podmínek, je i v tomto případě součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení vedeném podle liniového zákona.

Všechna tři zmiňovaná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, je v těchto případech součástí výrokové části rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení, tzn. řízení podle stavebního zákona. To, že je rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu, nemění nic na skutečnosti, že řízení podle § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 82a odst. 2 je pořád řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv řízením podle stavebního zákona, neboť se pořád rozhoduje podle kritérií stanovených v zákoně o ochraně přírody a krajiny a na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Jde proto o specifickou variantu společného řízení ze zákona podle § 140 správního řádu.

To, že jde z právního hlediska pořád o řízení vedené podle zákona o ochraně přírody a krajiny, i když v něm místo orgánu ochrany přírody a krajiny rozhoduje stavební úřad a toto řízení je ze zákona spojeno s řízením podle stavebního zákona, má význam z hlediska § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, tzn. z hlediska účastenství spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny ve správních řízeních podle tohoto zákona.

Účastníky tohoto společného řízení jsou v té jeho části, která zahrnuje řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, spolky zaměřené na ochranu přírody a krajiny za podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Spolky podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nemohou být účastníky společného řízení v plném rozsahu, neboť by to bylo v rozporu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který jejich účastenství omezuje jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Současně ale není ani myslitelné, aby účastníky takového společného řízení nebyly vůbec s odkazem na to, že jde o řízení podle stavebního zákona, neboť to by zase bylo v rozporu s § 70 odst. 3, který jim zaručuje účastenství v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a to bez ohledu na to, zda toho řízení vede orgán ochrany přírody a krajiny nebo jiný správní orgán (v tomto případě stavební úřad), neboť rozhodující je, že de iure jde pořád o řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, byť jako součást společného řízení vedeného podle stavebního zákona.

Obě úpravy, tzn. jak omezení účastenství spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tak integrace některých správních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny do společného řízení vedeného stavebním úřadem podle stavebního zákona, byly vedeny snahou o zjednodušení a zrychlení územních a stavebních řízení. Zda se tohoto cíle podaří dosáhnout, bude možné zhodnotit až s určitým časovým odstupem, nicméně z toho, co bylo výše uvedeno, může plynout, že to nemusí být vůbec jisté.

## Památková péče po novele liniového zákona

Martin Zídek, Michal Tupý

Dne 1. ledna 2021 nabyl účinnosti zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novele liniového zákona“). Ačkoli název by napovídal, že novela liniového zákona mění pouze zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“), související zákony jen v přímé vazbě na tento zákon, jsou změny v dalších 24 zákonech mnohdy významnější a jejich souvislost s liniovým zákonem nepatří mezi ty nejintenzivnější. Mezi novelizované zákony patří i zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“).

### Územní rozvojový plán

Změna v zákoně o státní památkové péči je relativně drobná a dotýká se pouze ustanovení § 26 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči, podle kterého je za úsek státní památkové péče dotčeným orgánem při vydání územního rozvojového plánu Ministerstvo kultury. Územní rozvojový plán upravují na základě novely liniového zákona nově ustanovení § 35a až § 35h zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Územní rozvojový plán představuje nový typ územně plánovací dokumentace na úrovni státu, jehož úkolem bude vymezovat plochy a koridory zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního nebo republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, o kterých tak stanoví politika územního rozvoje.<sup>1)</sup> Tato územně plánovací dokumentace tedy nebude řešit celé území republiky, ale pouze plochy a koridory infrastruktury pro stavby a opatření, které svým významem přesahují území jednoho kraje a které budou vymezeny jako veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření

1) Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k čl. XXIV, k bodu 25 – § 35a až § 35h.

nebo slouží k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nebo jako vymezená asanační území. Územní rozvojový plán je podle § 35a odst. 2 stavebního zákona závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Územní rozvojový plán vydává podle § 35a odst. 1 a 3 stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj formou opatření obecné povahy.

Projednání územního rozvojového plánu nebo jeho aktualizace probíhá na základě zpracování návrhu. Ministerstvo pro místní rozvoj jako pořizovatel zašle podle § 35d odst. 2 stavebního zákona návrh a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům. Tyto orgány mohou do 60 dnů od obdržení návrhu uplatnit svá stanoviska, přičemž k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. Tato fáze projednání územního rozvojového plánu je důvodem výše uvedené změny zákona o státní památkové péči. Současně Ministerstvo pro místní rozvoj zveřejní návrh územního rozvojového plánu a oznámí dobu a místo veřejného projednání nejméně 30 dnů před jeho konáním.

Veřejnost bude mít podle důvodové zprávy k návrhu novely liniového zákona<sup>2)</sup> k reakci na návrh územního rozvojového plánu nebo jeho aktualizace k dispozici celkem minimálně 37 dnů, protože návrh bude vyvěšen způsobem umožňujícím dálkový přístup minimálně 30 dnů přede dnem konání veřejného projednání. K později uplatněným připomínkám se podle § 35d odst. 3 stavebního zákona nepřihlíží, což je však zásada platná pro projednávání územně plánovací dokumentace obecně.

Před vydáním územního rozvojového plánu zohlední Ministerstvo pro místní rozvoj výsledky projednání, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska a připomínky a případná vyjádření sousedních států, popř. výsledky řešení rozporů, a návrh na základě těchto skutečností upraví. Ministerstvo pro místní rozvoj dále vypracuje návrh vyhodnocení připomínek. Pokud dojde k podstatné úpravě návrhu na základě jeho projednání, projedná takto upravený návrh Ministerstvo pro místní rozvoj se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů a umožní konání opakovaného veřejného projednání. Stanoviska i připomínky lze podle § 35e odst. 3 stavebního zákona uplatnit pouze k těm částem, které se změnilo od předcházejícího projednání. Při vyhodnocování stanovisek a připomínek se nepřihlíží k těm, o nichž bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje.

Pokud při pořizování územního rozvojového plánu dojde k rozporu podle § 4 odst. 8 stavebního zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj svolá v souladu s § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 správního řádu dohodovací řízení mezi ústředními správními úřady, které jsou nadřízeny správním orgánům, mezi kterými nastal rozpor. Ministerstvo pro místní rozvoj

---

2) Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k čl. XXIV, k bodu 25 – § 35a až § 35h.

předloží v souladu s § 136 odst. 6 větou první správního řádu rozpor spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů k rozhodnutí vlády, pokud se vzniklý rozpor nepodařilo vyřešit na dohodovacím řízení.

Vydání územního rozvojového plánu oznamuje a zveřejňuje Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 35f odst. 1 stavebního zákona pouze na své úřední desce, nikoliv na úředních deskách dotčených obcí, jak by jinak vyplývalo z § 172 odst. 1 správního řádu. Zároveň Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 35f odst. 2 stavebního zákona zajistí, aby ve Sbírce zákonů bylo uveřejněno sdělení o vydání územního rozvojového plánu. Zveřejňováno bude pouze sdělení o vydání územního rozvojového plánu, a nikoliv vlastní územní rozvojový plán. Z hlediska publikace informace o vydání aktu ve Sbírce zákonů jde o řešení, které zná památková péče z vymezení památkových rezervací v období platnosti zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.<sup>3)</sup>

Specificky je upravena i otázka přezkumu tohoto typu opatření obecné povahy. Ustanovení § 192 odst. 4 stavebního zákona vylučuje možnost přezkumu územního rozvojového plánu v přezkumném řízení podle správního řádu. Podle § 35h stavebního zákona pak bude k přezkumu územního rozvojového plánu příslušný v první instanci Nejvyšší správní soud, nikoli krajský soud, jak by to obecně vyplývalo ze zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

### **Změny stavebního zákona a správního řádu dopadající přímo do oblasti státní památkové péče**

Zásadnější úpravu praxe státní památkové péče však nepřinesla novela liniového zákona přímo v zákoně o státní památkové péči, ale v současně provedených změnách správního řádu a stavebního zákona.

#### **a. Fikce souhlasného závazného stanoviska bez podmínek**

Tou nejzásadnější změnou z hlediska praxe památkové péče je zavedení fikce vydání souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu bez podmínek do postupů podle stavebního zákona. Pokud není závazné stanovisko vydáno ve stanovené lhůtě, jak předpokládá ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona, uplynutím této lhůty je vydáno fiktivní kladné závazné stanovisko bez podmínek. Tato úprava se týká i závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, které bude podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu<sup>4)</sup>,

---

3) Viz např. oznámení Ministerstva kultury o prohlášení historického jádra města Kroměříže v oznámení obecně závazných právních předpisů uveřejněné v částce 29 Sbírky zákonů z roku 1978 nebo oznámení Ministerstva kultury o prohlášení historických jader měst Chebu a Prachatic v oznámení obecně závazných právních předpisů uveřejněné v částce 34 Sbírky zákonů z roku 1981.

4) Jde zejména o územní rozhodnutí podle § 76 a násl. stavebního zákona, společné povolení podle § 94j a násl. stavebního zákona, stavební povolení podle § 108 a násl. stavebního zákona, povolení změny stavby před jejím dokončením podle § 118 odst. 3 stavebního zákona, kolaudační roz-

souhlas stavebního úřadu<sup>5)</sup>, veřejnoprávní smlouvu podle stavebního zákona<sup>6)</sup> nebo oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.<sup>7)</sup>

Ačkoli je fikce vydání souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu bez podmínek v základu upravena v § 4 odst. 9 stavebního zákona, celkový postup směřující k jeho vzniku představuje složitý systém kroků upravený souběžně hned v několika právních předpisech. Právní úprava fikce souhlasného závazného stanoviska představuje docela komplikovanou skládačku, kdy jednotlivé dílky skládačky je třeba hledat na více místech.

Závazné stanovisko dotčeného orgánu musí být podle § 149 odst. 4 správního řádu vydáno v základní lhůtě 30 dnů ode dne podání žádosti.<sup>8)</sup> V případě závazných stanovisek pro řízení a postupy stavebního úřadu lze základní lhůtu 30 dní pro vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona prodloužit usnesením poznamenaným do spisu až o dalších 30 dnů. O prodloužení lhůty musí být žadatel vyrozuměn. Informace o důvodech prodloužení musí být obsažena v odůvodnění usnesení o prodloužení lhůty, není však povinnou součástí sdělení žadateli o prodloužení lhůty.<sup>9)</sup> Předpokladem pro prodloužení lhůty je důvod uvedený v § 149 odst. 4 závěrečné větě správního řádu, tj. je nařízeno ohledání na místě<sup>10)</sup> nebo jde o zvlášť složitý případ.<sup>11)</sup> O prodloužení je nutné vyrozumět příslušný stavební úřad i přes skutečnost, že tato povinnost je dovoditelná pouze z ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu. Dotčené orgány se ve vztahu ke stavebnímu úřadu musí vyvarovat

---

hodnutí podle § 122a stavebního zákona, povolení změny užívání stavby podle § 126 a násl. stavebního zákona, povolení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení podle § 128 stavebního zákona, dodatečné povolení stavby podle § 129 stavebního zákona, tj. jde o ty případy, kde je řízení před stavebním úřadem zahajováno na základě žádosti.

- 5) Jde zejména o územní souhlas podle § 96 stavebního zákona, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 96a stavebního zákona, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106 stavebního zákona, souhlas se změnou stavby před jejím dokončením podle § 118 odst. 4 stavebního zákona, kolaudační souhlas podle § 121 a násl. stavebního zákona, souhlas se změnou užívání stavby podle § 126 a násl. stavebního zákona, souhlas s odstraněním stavby nebo terénních úprav a zařízení podle § 128 stavebního zákona.
- 6) Viz § 78a, § 116 a § 118 odst. 4 stavebního zákona.
- 7) Viz § 117 stavebního zákona.
- 8) Tato lhůta může být podle § 149 odst. 4 správního řádu prodloužena až o dalších 30 dnů. K prodloužení lhůty není potřeba vydat usnesení. Prodlouženo bude „automaticky“, když pro vydání závazného stanoviska musí být nařízeno, popř. provedeno ohledání na místě nebo v jeho odůvodnění bude objasněno, proč se jedná o zvlášť složitý případ. Zde se jedná pouze o lhůty pořádkové. Marné uplynutí lhůty nemá vliv na obsah závazného stanoviska. Tato obecná úprava v § 149 odst. 4 správního řádu se netýká závazných stanovisek pro řízení a postupy stavebního úřadu.
- 9) Nejde o informaci, která by byla před žadatelem utajena. Je součástí odůvodnění usnesení, a tedy i správního spisu podle § 17 správního řádu, se kterým se žadatel může v souladu s § 38 správního řádu seznámit.
- 10) Viz § 54 správního řádu.
- 11) Co je zvlášť složitým případem správní řád ani stavební zákon neupravuje. Je třeba obsah tohoto neurčitěho právního pojmu pro jednotlivý případ vysvětlit v usnesení, kterým se z tohoto důvodu prodlužuje lhůta pro vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.

toho, aby z pouhého data podání žádosti u dotčeného orgánu a uplynutí lhůty 30 dní nebylo možné tvrdit, že je vydáno fiktivní závazné stanovisko bez podmínek např. orgánu státní památkové péče a že stavební úřad může vydat souhlas nebo stavební povolení.

V základní lhůtě nebo v prodloužené lhůtě pro vydání závazného stanoviska musejí být splněny všechny zákonné předpoklady pro vydání závazného stanoviska orgánu památkové péče, tj. musí být nejen vyžádáno písemné vyjádření Národního památkového ústavu podle § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči, ale toto písemné vyjádření musí být doručeno orgánu státní památkové péče s takovým předstihem, aby bylo možné vlastní závazné stanovisko zpracovat. Případně musí marně uplynout lhůta 20 dní na doručení písemného vyjádření Národního památkového ústavu.<sup>12)</sup> Nevyžádání písemného vyjádření Národního památkového ústavu ze strany orgánu památkové péče v takové lhůtě, aby mohl Národní památkový ústav ve stanovené lhůtě 20 dnů doručit své písemné vyjádření do konce lhůty pro vydání závazného stanoviska, je porušením právních předpisů.

Prodloužení lhůty pro vypracování písemného vyjádření Národního památkového ústavu orgánem státní památkové péče podle § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči automaticky neprodlužuje lhůtu pro vydání závazného stanoviska. Tuto lhůtu lze prodloužit pouze postupem podle § 4 odst. 9 stavebního zákona a § 149 odst. 4 závěrečné věty správního řádu. V případě potřeby prodloužení lhůty pro vyjádření Národního památkového ústavu by tak orgán státní památkové péči měl ve stejný moment vydat i usnesení o prodloužení lhůty podle § 4 odst. 9 stavebního zákona. Nic na této skutečnosti nemění fakt, že jde o dva samostatné úkony, které ani nemají stejnou formu.<sup>13)</sup>

S ohledem na zákonem požadovanou rychlost postupu dotčených orgánů již nezbývá prostor na procesní úkony, které právní předpisy v případě závazných stanovisek výslovně nevyžadují. Některé orgány státní památkové péče žadatelům např. oznamují započítání úkonů pro vydání závazného stanoviska. Jde o obdobu oznámení o zahájení správního řízení ve smyslu § 47 odst. 1 správního řádu, kterou však právní předpisy výslovně po dotčených orgánech nevyžadují. Tento krok patří k těm, které je potřeba s ohledem na tlak na rychlost vyřízení žádosti považovat za zbytné.

---

12) Zákon o státní památkové péči neumožňuje Národnímu památkovému ústavu předem deklarovat, že písemné vyjádření v konkrétní věci vypracovávat nebude, a zkrátit tak lhůtu pro vyřízení věci. Úvahy o této možnosti již našly svůj odraz v legislativních snahách Ministerstva kultury, nicméně zatím se neprotíhly do platné právní úpravy, viz např. § 51 odst. 4 vládního návrhu zákona o ochraně památkového fondu, sněmovní tisk č. 666, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013–2017, zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=666&CT1=0>, vyhledáno dne 24. 12. 2020.

13) Lhůta podle § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči se neprodlužuje usnesením, ale přípisem adresovaným Národnímu památkovému ústavu, k tomu viz např. komentář k § 14 zákona o státní památkové péči, kapitola XII. Role Národního památkového ústavu při vydávání závazného stanoviska podle § 14 zák. o st. památkové péči. In: ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-381-7, str. 156 a násl.

Současně však musí být žádost o závazné stanovisko bezvadná. Není třeba ze strany dotčeného orgánu potvrzovat fakt, že žádost je bezvadná. Naopak však musí dotčený orgán reagovat vždy v opačném případě. Není-li žádost bezvadná, vyzve dotčený orgán podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu žadatele k odstranění vad žádosti. Poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků žádosti. Lhůtu lze stanovit s ohledem na typ závady v jakémkoli časovém rámci. Tato lhůta nemá vliv na plynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska, respektive stanovení lhůty k odstranění vad žádosti nepovede k vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska. Po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží. Proti výzvě k odstranění vad není možné podat odvolání, výzva má podobu přípisu a nevydává se ani usnesení o přerušení řízení, neboť úprava běhu lhůt je výslovně řešena přímo správním řádem. O výzvě k odstranění vad žádosti je nutné vyrozumět příslušný stavební úřad. Děje se tak ze stejných důvodů, jako když dotčený orgán prodlužuje lhůtu k vydání závazného stanoviska, tj. aby z pouhého data podání neúplné, vadné žádosti nemohl někdo dovozovat, že bylo vydáno fiktivní souhlasné závazné stanovisko bez podmínek.

Neodstraní-li žadatel vady žádosti, které brání vydání závazného stanoviska, dotčený orgán závazné stanovisko nevydává. Dotčený orgán v této věci podle § 149 odst. 5 věty druhé správního řádu písemně sdělí žadateli, že závazné stanovisko v dané věci nemůže být vydáno. Toto sdělení je třeba současně dát na vědomí i stavebnímu úřadu. Nevydává se zde usnesení, proti přípisu nelze brojit žádnými opravnými prostředky, maximálně je možný přezkum postupem dle § 156 odst. 1 správního řádu. Obsahově totožná žádost o vydání závazného stanoviska může být podána znovu, protože nepůjde o překážku věci rozhodnuté.

Teprve až když žadatel odstraní vady své žádosti, začíná běžet lhůta pro vydání závazného stanoviska. Lhůta pro vydání závazného stanoviska se podle § 149 odst. 5 závěrečné věty správního řádu rozběhne až ve chvíli, kdy se žádost stane bezvadnou. Datum, kdy byla podaná původní (neúplná či jinak vadná žádost), nehraje z hlediska běhu lhůty pro vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska žádnou roli. Není nezbytné vyrozumět žadatele, že došlo k odstranění vad žádosti, a že dotčený orgán pokračuje v jejím vyřizování. Podstatný rozdíl nastane v případě, že žadatel v dané lhůtě vady neodstraní úplně. K tomu, aby se lhůta pro vydání fiktivního závazného stanoviska doručením neúplného podání nerozběhla, musí dotčený orgán žadatele opětovně vyzvat k odstranění dosud neodstraněných vad postupem podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu. I zde je nutné, aby stavební úřad byl o výzvě dotčeného orgánu uvědomen.

Z procesního hlediska je pak třeba konstatovat, že tlak na urychlení řízení sebou nese i další, možná nechtěný efekt, kterým je menší časový prostor pro komunikaci prvoinstančního dotčeného orgánu se žadatelem. Za tohoto stavu nelze striktně trvat na tom, aby žadateli bylo umožněno seznámit se s podklady závazného stanoviska, které má formu předpokládanou v § 149 správního řádu, když by výsledkem bylo vydání fiktivního závazného stanoviska. Být lze považovat nástroj umožnění seznámit se s podklady za efektivní v komunikaci se žadatelem, časové hledisko zavedené novelou liniového zákona zde má přednost a nelze tak v tomto případě procesní krok, který není správním řádem výslovně pro vydání závazného stanoviska



vyžadován, upřednostnit před povinností dotčeného orgánu chránit veřejný zájem, neboť pro ochranu tohoto zájmu zákonodárce nově stanovil jen krátkou, propadnou lhůtu.

Nově nastavený časový rámec si rovněž vynucuje striktní dodržení principů obsažených v § 45 odst. 4 správního řádu. Orgán státní památkové péče tak nemůže akceptovat byť i drobné změny žádosti. Na jejich posouzení mu nová úprava nedává časový prostor. Pokud tedy žadatel na základě svého uvážení přistoupí ke změně žádosti, kterou nelze vnímat jako zúžení žádosti, pak je třeba vždy tento krok vykládat jako novou žádost. Tento závěr se týká i situace, kdy vlastník doručí „jen“ změnu části projektové dokumentace přiložené k žádosti. Rozhodně nelze za aktuálního právního stavu akceptovat, že by touto cestou bylo možné měnit rozsah posuzovaných prací a že by k takto změněné žádosti bylo v základním časovém rámci vydáno fiktivní souhlasné a bezpodmínečné závazné stanovisko. V případě „změn projektové dokumentace“ jde o novou žádost, u které se rozbíhá zcela nová lhůta pro přijetí závazného stanoviska. Na tuto skutečnost by měl být upozorněn jak žadatel, tak stavební úřad. Současně to znamená, že je třeba k původnímu rozsahu žádosti vydat závazné stanovisko, pokud žadatel tuto žádost současně nevzal zpět.

Lhůtu pro vydání závazného stanoviska je třeba vnímat jako lhůtu pro učinění úkonu správního orgánu ve smyslu § 15 správního řádu. S ohledem na tento fakt by se na běh lhůt vztahovalo ustanovení § 40 správního řádu.<sup>14)</sup> Lhůta se tak rozbíhá dnem následujícím po dni podání (u odstranění nedostatků žádosti platí speciální úprava podle § 149 odst. 5 poslední věty správního řádu a lhůta se rozbíhá již dnem, kdy jsou odstraněny vady žádosti). Současně platí, případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je v souladu s § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den.

V souladu s § 71 odst. 2 ve spojení s § 154 správního řádu je třeba pojem „vydání závazného stanoviska“ spojovat se dnem, kdy je stejnopis závazného stanoviska předán k doručení žadateli podle § 19 správního řádu. Danému výkladu svědčí i to, že o vydání, respektive nevydání závazného stanoviska dotčeného orgánu hovoří věta druhá v § 4 odst. 9 stavebního zákona.

Stejně jako orgán státní památkové péče zasílá Národnímu památkovému ústavu svá písemná závazná stanoviska, je povinen mu zasílat i informaci o tom, že nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek včetně rozsahu povolených prací. Národní památkový ústav musí mít pro výkon svých činností přehled o tom, co orgány státní památkové péče povolily nebo rozhodly.

Fiktivní závazné stanovisko, které je vydáváno do postupů podle stavebního zákona, může být na úseku státní památkové péče vydáno jak dle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči, tak dle § 11 odst. 3, § 28 odst. 2 písm. e) a § 29 odst. 2 písm. b) zákona o státní památkové péči.

---

14) Blíže viz např. VEDRAL, Josef. *Správní řád, komentář*. Praha 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, str. 446 a násl.

Pokud bude žadatel v žádosti o vydání rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu tvrdit, že u závazného stanoviska dotčeného orgánu nastala fikce, bude nucen stavební úřad v rámci principu dobré správy tuto skutečnost ověřit u příslušného dotčeného orgánu. Není vyloučeno, aby ten, kdo podal žádost o vydání závazného stanoviska, požádal dotčený správní orgán o vydání osvědčení postupem podle části IV. správního řádu o tom, že fikce v daném případě nastala.

b. Případy, kdy fikce vydání souhlasného závazného stanoviska nemůže nastat

Úprava, která v § 4 odst. 12 stavebního zákona popisuje případy, kdy nelze vydat fiktivní souhlasné závazné stanovisko, se na závazná stanoviska orgánu státní památkové péče nevztahuje. Toto ustanovení pamatuje na ty části zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které implementují směrnice EU. Jelikož některé směrnice (např. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, nebo směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin) vyžadují, aby posouzení dopadů záměrů na chráněné zájmy vždy proběhlo, je nutné pro některé tyto příklady vyloučit možnost vydání fiktivního souhlasného stanoviska. Úsek památkové péče není v tomto směru legislativou EU upraven. Proto se výluka obsažená v odstavci 12 na zájmy památkové péče obdobně jako na problematiku životního prostředí, která není řešena směrnicemi EU, nevztahuje.

Fikce vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu může nastat jen v případech dále povolených v řízeních a postupech stavebního úřadu, které jsou zahajovány na základě žádosti. Pouze podáním bezvadné žádosti se může rozběhnout lhůta, jejíž marné uplynutí je spojeno s fikcí souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu. Je-li však vedeno podle stavebního zákona řízení z moci úřední,<sup>15)</sup> pak zmíněná fikce nastat nemůže. Jde například současně i o situaci, kdy je orgánem státní památkové péče vymezováno ochranné pásmo podle § 17 zákona o státní památkové péči,<sup>16)</sup> pro které je nezbytné si opatřit závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 84 odst. 2 a § 96b stavebního zákona.

Fikce, tj. uplynutí lhůty, nedopadá na závazné stanovisko orgánu státní památkové péče podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči, které má v souladu s § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči formu správního rozhodnutí.<sup>17)</sup>

---

15) Jde zejména o nařízení odstranění stavby podle § 129, nařízení nezbytných úprav podle § 137 stavebního zákona, nařízení údržby stavby podle § 139 stavebního zákona nebo opatření na souseedním pozemku nebo stavbě podle § 141 stavebního zákona.

16) K této problematice viz např. komentář k § 17 zákona o státní památkové péči, kapitola III. Povaha řízení o vymezení ochranného pásma podle § 17 zák. o st. památkové péči a IV. Řízení o vymezení ochranného pásma podle § 17 zák. o st. památkové péči. In: ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. c. d., str. 250 a násl.

17) K této problematice viz např. komentář k § 44a zákona o státní památkové péči, kapitola III. Formy závazného stanoviska podle § 14 zák. o st. památkové péči ve vazbě na postupy podle stavebního zákona. In: ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. c. d., str. 525 a násl.

### c. Fiktivní závazné stanovisko a koordinované závazné stanovisko

Novela liniového zákona nemá speciální úpravu pro vydávání fiktivního koordinovaného závazného stanoviska.

Podáním žádosti o koordinované závazné stanovisko se rozbíhá lhůta předpokládaná v § 4 odst. 9 větě druhé stavebního zákona. Pro rozběhnutí této lhůty je bezpředmětné, kdy žádost koordinátora doputovala na útvar obecního úřadu obce s rozšířenou působností, který odpovídá za úsek státní památkové péče nebo jiný dotčený veřejný zájem.

V rámci komunikace s koordinátorem je vhodné vysvětlit, že minimální lhůta na zaslání vnitřního sdělení za oblast státní památkové péče musí být taková, aby bylo možné oslovit Národní památkový ústav, poskytnout mu lhůtu minimálně 20 dnů na doručení jeho písemného vyjádření, a aby bylo možné následně za úsek státní památkové péče formulovat postoj, který by se stal součástí koordinovaného závazného stanoviska. Opačný postup by pak vedl k tomu, že by koordinované závazné stanovisko bylo zatíženo vadou, která by mohla způsobovat nezákonnost tohoto koordinovaného závazného stanoviska.

Alternativní možností pro koordinátora je sdělení žadateli, že s ohledem na specifické procesní požadavky zákona o státní památkové péči bude postoj státní památkové péče formulován v samostatném závazném stanovisku.

I v případě žádosti o koordinované závazné stanovisko přichází v úvahu možnost prodloužení lhůty podle § 4 odst. 9 stavebního zákona nebo možnost výzvy k odstranění vad žádosti podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu. Principiálně by však v těchto věcech měl se žadatelem komunikovat pouze jeden útvar úřadu, tj. koordinátor.

S ohledem na absenci speciální úpravy pak považujeme za možné, že vzhledem k marnému uplynutí lhůt nastane fikce vydání souhlasného a bezpodmínečného koordinovaného závazného stanoviska. Současně se však domníváme, že nemůže fikce dopadat pouze na část koordinovaného závazného stanoviska. Koordinátor buď před uplynutím lhůty podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona připraví koordinované závazné stanovisko za všechny koordinované veřejné zájmy a ve lhůtě jej odešle (vypraví) žadateli, anebo nechá lhůtu pro všechny koordinované veřejné zájmy uplynout marně. Jedinou myslitelnou výjimkou je postup zmíněný výše, kdy je předem zřejmé, že za určitý úsek bude závazné stanovisko formulováno samostatně, a to pak nezávisle na podobě koordinovaného závazného stanoviska bude buď vydáno ve lhůtě (i prodloužené), nebo formou fikce po marném uplynutí lhůty podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona.

I fiktivní koordinované závazné stanovisko (popř. jeho části) lze přezkoumat v rámci odvolacího řízení, jak popisuje níže kapitola d. Odvolání směřující do fiktivního závazného stanoviska, nebo je možné zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho náhrada

novým závazným stanoviskem dle § 4 odst. 10 stavebního zákona, jak níže popisuje kapitola e. Speciální úprava zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho náhrada novým závazným stanoviskem.

#### d. Odvolání směřující do fiktivního závazného stanoviska

V rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu, pokud odvolání směřuje i do obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, lze plně přezkoumat věcnou správnost závazného stanoviska a lze je podle § 149 odst. 7 věta první správního řádu potvrdit nebo změnit. Tento závěr se týká i fiktivního souhlasného závazného stanoviska, pokud byl jeho obsah v rámci odvolání účastníka řízení napaden. Typicky by se jednalo o odvolání souseda. Na tento přezkum závazného stanoviska se nevztahuje ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona a současně nelze fiktivní závazné stanovisko zrušit jako nezákonné.<sup>18)</sup>

Nadřízený dotčený orgán může potvrdit či změnit v odvolacím řízení fiktivní závazné stanovisko. Protože potvrzení či změna se opět děje formou závazného stanoviska, vztahuje se na ně ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu a závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu musí být věcně odůvodněné. Paradoxně se tak s věcnými důvody, pro které lze zamýšlený záměr připustit či nepřipustit, bude v případě odvolání směřujícímu proti fiktivnímu závaznému stanovisku zabývat až nadřízený dotčený orgán a vlastní dokazování se tak přenáší o úroveň výše. Odůvodnění je třeba v souladu s § 149 odst. 2 správního řádu vypracovat i v případě, kdy bude závěr fiktivního závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem potvrzen. Dále je třeba připomenout, že proti potvrzení nebo změně závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem není řádný opravný prostředek, např. odvolání.

Lhůta pro potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 věta třetí a čtvrtá správního řádu je lhůta pořádková. Její marné uplynutí je nesprávným úředním postupem. Marné uplynutí této lhůty však nemá vliv na obsah závazného stanoviska nadřízeného správního orgánu. Zde není možné uplatnit fikci vydání souhlasného závazného stanoviska.

#### e. Speciální úprava zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho náhrada novým závazným stanoviskem

Stavební zákon v § 4 odst. 10 upravuje novou, specifickou formu přezkumu fiktivního závazného stanoviska prvoinstančního dotčeného orgánu, které vzniklo podle § 4 odst. 9 stavebního zákona v důsledku marného uplynutí lhůty.

Důvodem přezkumu a zároveň zrušení fiktivního závazného stanoviska je podle § 4 odst. 10 stavebního zákona skutečnost, že nebyly splněny předpoklady pro vydání sou-

---

18) K tomu viz níže kapitola h. Přezkum zákonnosti „obyčejného“ písemného závazného stanoviska.

hlasného závazného stanoviska bez podmínek. Tyto důvody mohou např. vyplývat z včas doručeného<sup>19)</sup> písemného vyjádření Národního památkového ústavu dotčenému orgánu.

Stavební zákon ani správní řád nestanoví žádný povinný procesní krok, kterým by nadřízený dotčený orgán oznamoval zahájení postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona, a je tak možné, že první úkon, který bude původnímu žadateli v této věci doručen, bude až finální akt spočívající ve zrušení fiktivního závazného stanoviska a jeho nahrazení novým závazným stanoviskem.

Pokud nebyly naplněny předpoklady pro vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, nadřízený orgán dotčeného orgánu zruší toto závazné stanovisko a sám nadřízený orgán vydá nové závazné stanovisko ve věci.

Důvodem pro zrušení fiktivního souhlasného závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska ve věci nadřízeným dotčeným orgánem může být i jeho věcná nesprávnost. Zde by nemělo jít jen o hlediska zákonnosti. Současně však důvodem pro zrušení fiktivního závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska nemůže být prostý fakt, že toto fiktivní závazné stanovisko logicky není odůvodněno. Z hlediska obecné úpravy je fiktivní správní akt nepřezkoumatelný, ale speciální úprava povoluje vydání fiktivního závazného stanoviska. Výsledkem postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona musí být závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, které stanoví podmínky nebo které konstatuje nepřipustnost zamýšlených prací z hlediska zájmů státní památkové péče.

Stejně jako v případě vyřizování odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska, tj. postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu, neexistuje proti závaznému stanovisku nadřízeného dotčeného orgánu, které nahradilo fiktivní souhlasné závazné stanovisko prvoinstančního dotčeného orgánu, žádný řádný opravný prostředek, např. odvolání. Závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu by mohlo být po věcné stránce přezkoumatelné výlučně v souvislosti s odvoláním proti případnému prvoinstančnímu rozhodnutí stavebního úřadu, pokud by odvolání směřovalo do obsahu tohoto závazného stanoviska. Nadřízeným dotčeným orgánem na úseku státní památkové péče by pak v těchto případech bylo Ministerstvo kultury, popř. v případě hlavního města Prahy ministr kultury.

Není-li důvod pro změnu závěru fiktivního souhlasného závazného stanoviska,<sup>20)</sup> nadřízený dotčený orgán tento fakt pouze konstatuje, sám však nové souhlasné a odů-

---

19) Do 20 dnů od doručení žádosti Národnímu památkovému ústavu musí být písemně vyjádření doručeno orgánu státní památkové péče. Blíže např. komentář k § 14 zákona o státní památkové péči, kapitola XII. Role Národního památkového ústavu při vydávání závazného stanoviska podle § 14 zák. o st. památkové péči. In: ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. c. d., str. 156 a násl.

20) Tj. případ, že by i nové „nefiktivní“ závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu z hlediska zájmů státní památkové péče bylo přípustné a bez podmínek.

vodněné závazné stanovisko nevydává, neboť ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona nadřízený dotčený orgán k žádnému procesnímu kroku neopravňuje. Předpokladem pro aktivní postup nadřízeného dotčeného orgánu je pouze fakt, že „nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek“ a pro ochranu veřejného zájmu na úseku státní památkové péče je třeba vydat přípustné závazné stanovisko s podmínkami nebo nepřípustné závazné stanovisko.

Zrušit fiktivní závazné stanovisko a vydat nové závazné stanovisko může nadřízený dotčený orgán v souladu s § 4 odst. 10 stavebního zákona v propadné lhůtě do 6 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu, popř. do 6 měsíců od nabytí účinků souhlasu stavebního úřadu, jak to vyplývá z § 4 odst. 11 stavebního zákona. Lhůta pro provedení přezkumu fiktivního závazného stanoviska je ve skutečnosti delší než 6 měsíců ode dne, kdy nastala fikce vydání závazného stanoviska, protože na vydání fiktivního závazného stanoviska málokdy bezprostředně naváže vydání stavebního povolení nebo souhlasu stavebního úřadu. I tak se o fiktivním závazném stanovisku musí nadřízený dotčený orgán dozvědět včas, aby stačil ve stanovené lhůtě vydat závazné stanovisko dle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

Podněty k provedení postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona může podat kdokoli, nicméně lze předpokládat, že s ohledem na informovanost o agendě orgánů státní památkové péče bude tyto podněty podávat nejčastěji Národní památkový ústav. Podnět lze podat i před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu, popř. souhlasu stavebního úřadu, a s ohledem na případný zásah do práv nabytých v dobré víře lze spíše doporučit podání podnětu bez zbytečné prodlevy od zjištění rozsahu prací povolených fiktivním závazným stanoviskem a zjištění rozporu těchto prací se zájmy státní památkové péče.

Nadřízený dotčený orgán si pro své závazné stanovisko musí opatřit písemné vyjádření Národního památkového ústavu, pokud nebylo prvoinstančním dotčeným orgánem vyžádáno nebo o toto písemné vyjádření požádal prvoinstanční orgán natolik pozdě, že např. nemohla uplynout ani základní lhůta 20 dní uvedená v § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči a současně uplynula lhůta pro vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, tj. nastala fikce vydání souhlasného závazného stanoviska. Nadřízený dotčený orgán by tak měl v rámci tohoto postupu dosáhnout nejen věcně změny závazného stanoviska, ale napravit např. ve vztahu k Národnímu památkovému ústavu chyby v postupu dotčeného orgánu, kdy je třeba dodržet i § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči. Dodržení tohoto procesního postupu totiž může představovat věcný doklad potřeby změny závěru fiktivního souhlasného a bezpodmínečného závazného stanoviska.

Doručování výsledného aktu, který by měl mít rovněž podobu závazného stanoviska, není novou právní úpravou řešeno. Akt, kterým se ruší fiktivní závazné stanovisko a který současně obsahuje nové závazné stanovisko, by měl být doručen minimálně žadateli, u jehož žádosti došlo k fikci vydání závazného stanoviska, a stavebnímu úřadu. V této velmi specifické situaci by podle našeho názoru mohl přicházet v úvahu stejný postup jako v případě přezkumu zákonnosti závazného stanoviska, jak je popsán v závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 122/2013 – K možnosti podat odvolání proti rozhod-

nutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko<sup>21)</sup> a Dodatku k tomuto závěru č. 122/2013 – Právní moc rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu,<sup>22)</sup> včetně stejného okruhu adresátů.

Zrušení fiktivního závazného stanoviska a vydání nového závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem je, pokud již bylo vydáno rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu, důvodem pro obnovu řízení před stavebním úřadem podle § 149 odst. 9 správního řádu. V případě, kdy zrušené fiktivní závazné stanovisko podmiňovalo souhlas stavebního úřadu, lze předpokládat, že tato změna by měla být důvodem pro zahájení přezkumného řízení takového souhlasu stavebního úřadu ve smyslu § 96 odst. 4 věta sedmá, § 106 odst. 2 věta osmá nebo § 122 odst. 4 věta čtvrtá stavebního zákona.

Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona má podle našeho názoru přednost před obecnou úpravou přezkumu zákonnosti závazného stanoviska obsaženou v § 149 odst. 8 správního řádu. Fiktivní závazné stanovisko tak nelze přezkoumat postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu.

---

21) V tomto závěru dospěl poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu mimo jiné k následujícímu: „Proti rozhodnutí, kterým je měněno nebo rušeno závazné stanovisko, se však nelze odvolat. Tomuto názoru svědčí tyto skutečnosti:

- Rozhodnutí, kterým se mění nebo ruší závazné stanovisko, není rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.
- I když se v tomto přezkumném řízení vydává rozhodnutí, je nutné uvést, že forma rozhodnutí je pouze propůjčena postupu, který probíhá podle části čtvrté správního řádu. Samotný fakt, že se při postupu podle části čtvrté vydává rozhodnutí, nečiní z postupu podle části čtvrté správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu.
- Přezkumné řízení o závazném stanovisku je řízení bez účastníků (podobně jako „řízení“, v němž se přezkoumávají na základě § 156 odst. 2 správního řádu jiné úkony správních orgánů). Podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Závazné stanovisko se však nevydává ve správním řízení, které by mělo účastníky, ale podle ustanovení části čtvrté správního řádu.“

Viz <https://www.mvcr.cz/soubor/122-2013-k-moznosti-podat-odvolani-proti-rozhodnuti-kterym-bylo-zmeneno-zavazne-stanovisko.aspx>, vyhledáno dne 25. 12. 2020.

22) V tomto dodatku dospěl poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu mimo jiné k následujícímu závěru (odkazy na jednotlivé odstavce § 149 správního řádu vycházejí z právního stavu v roce 2013):

„Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu se oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníkům řízení, v němž bylo přezkoumávané závazné stanovisko podkladem pro rozhodnutí. Toto rozhodnutí nabývá právní moci oznámením.

Rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu musí obsahovat poučení o tom, že se proti němu nelze odvolat.

Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu nelze podle § 94 odst. 2 správního řádu přezkoumávat v přezkumném řízení.“

Viz <https://www.mvcr.cz/soubor/122-2013-dodatek-pravni-moc-rozhodnuti-vydaneho-v-prezkumnem-rizeni-o-zavaznem-stanovisku-pouceni-o-opravnem-prostredku-a-moznost-prezkumu.aspx>, vyhledáno 25. 12. 2020.

Výše uvedené závěry se plně vztahují i na přezkum fiktivního koordinovaného závazného stanoviska. Také v tomto případě lze analogicky odkázat na závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, tentokrát jde o závěr č. 109/2011 – Přezkum koordinovaného závazného stanoviska vydaného podle § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.<sup>23)</sup>

#### f. Přejídná ustanovení

Další otázkou, byť jen krátkodobou, je to, podle jakých procesních pravidel by se měly vyřizovat žádosti o závazné stanovisko doručené orgánům státní památkové péče do 31. 12. 2020. Novela liniového zákona neobsahuje přejídná ustanovení, která by uspokojivě řešila tuto otázku.

Možnost fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek nehrozí tam, kde orgán památkové péče věc bude posuzovat v souladu s § 44a zákona o státní památkové péči formou rozhodnutí.<sup>24)</sup>

Posledním dnem pro vydání závazného stanoviska, které je podkladem pro stavební úřad a o které bylo požádáno do konce roku 2020, byl 1. 2. 2021.<sup>25)</sup>

---

23) V tomto závěru dospěl poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu mimo jiné k následujícímu:

*„V přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu lze přezkoumávat nejen koordinované závazné stanovisko jako celek, ale též samostatně jeho jednotlivé oddělitelné části.*

*K přezkumnému řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu o koordinovaném závazném stanovisku je příslušný správní orgán, který je příslušný k přezkumu jeho jednotlivých oddělitelných částí na základě zvláštního zákona. Pokud je správních orgánů příslušných k přezkumu jednotlivých oddělitelných částí koordinovaného závazného stanoviska více, pak každý přezkoumá část koordinovaného závazného stanoviska, k jejímuž přezkumu je na základě zvláštního zákona příslušný.*

*Pokud je v přezkumném řízení zrušena oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska a ve zbytku zůstanou právní účinky koordinovaného závazného stanoviska zachovány, vydá příslušný správní orgán závazné stanovisko na základě zvláštního zákona pouze v této konkrétní věci.“*

Viz <https://www.mvcr.cz/soubor/109-2011-prezkum-koordinovaneho-zavazneho-stanoviska-vydaneho-podle-4-odst-6-zakona-c-183-2006-sb-o-uzemnim-planovani-a-stavebnim-radu-pdf.aspx>, vyhledáno 25. 12. 2020.

24) Šlo by o převážnou část restaurování nebo ideové záměry, které s ohledem na svou obecnost nejsou schopny projednání před stavebním úřadem, nebo práce nepodléhající regulaci podle stavebního práva, zejména práce popsané v § 79 odst. 2 a § 103 stavebního zákona.

25) Z hlediska počítání lhůt bylo třeba za první den, od kterého se v souladu s § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu počítá běh lhůty, považovat 2. 1. 2021, neboť za rozhodný den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, je třeba považovat den nabytí účinnosti novely liniového zákona. Novela liniového zákona nabyla v souladu s čl. XXXII tohoto zákona účinnosti 1. 1. 2021. Poslední den lhůty připadl na neděli 31. 1. 2021. V souladu s § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den, kterým je pondělí 1. 2. 2021.



V průběhu ledna 2021 bylo podle našeho názoru možné prodloužit lhůtu o dalších 30 dnů i u starších žádostí z roku 2020 nebo vyzvat žadatele k odstranění vad v novém procesním režimu a v případě nedoložení podkladů žadateli přípisem sdělit, že závazné stanovisko vydáno nebude. Samozřejmě i v tomto případě platilo, že o úkonech spojených s vyřizováním žádosti orgán památkové péče písemně informuje příslušný stavební úřad.

Lhůta pro uplatnění fikce závazného stanoviska se dle našeho názoru nemohla rozběhnout před 1. 1. 2021, a současně dotčený orgán nemohl během roku 2020 na rozběhnutí této lhůty reagovat postupy, které nově stavební zákon předpokládá s účinností až od 1. 1. 2021. Nelze tedy akceptovat výklad, že racionálním předpokladem zákonodárce bylo, že by např. i vadná podání, u nichž nebylo možné aplikovat postup podle novelizovaného stavebního zákona, mohla hned 1. 1. 2021 nebo dokonce dříve vyvolat účinky, které by obdobně vadná podání doručená na dotčený orgán po 1. 1. 2021 s ohledem na nově založená zmocnění dotčených orgánů vyvolat nemohla, či neměla.

- g. Fikce v dosavadní právní úpravě a již známé otazníky nad fiktivními akty správních orgánů

Dané řešení s sebou nese další otázky, které sice ve vztahu k závazným stanoviskům dotčených orgánů řešeny nebyly, je zde však dostatečná zkušenost s negativními fiktivními rozhodnutími podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění do nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.,<sup>26)</sup> nebo fiktivními souhlasy k ohlášeným pracím podle stavebního zákona z roku 2006, ve znění do nabytí účinnosti zákona č. 350/2012 Sb.

Zde lze odkázat například na shrnutí této problematiky Soňou Pospíšilovou, která v závěru své práce uvádí, že „fikce správního aktu jako právní prostředek ochrany před nečinností veřejné správy je institutem, který se v české právní úpravě uplatňuje výjimečně. Zejména fikce negativního správního aktu nepřináší účastníkům efektivní možnost právní ochrany a měla by být v právním řádu eliminována na minimum. Ani ve zmiňovaných jednostranných nebo vícestranných bezrozporných správních záležitostech není možné zavedení fikce pozitivního správního aktu všeobecně, ale pouze v jednotlivých případech, ve kterých její uplatnění nemůže ohrozit veřejný zájem.“<sup>27)</sup>

---

26) K tomu blíže srov. HAK, Jan. Dopady fiktivních rozhodnutí dle zákona č. 123/1998 Sb. In: VAČOK, Juraj; HAVELKOVÁ, Mária; DŽAČKOVÁ, Marianna (eds.). *Právoplatnosť správnych rozhodnutí – právna istota vs. legalita*. Bratislava, Univerzita Komenského, 2018, ISBN 978-80-7160-486-0, str. 47–59.

27) POSPÍŠILOVÁ, Soňa. Ochrana před fiktivními správními akty. In: HAVLAN, Petr; HEJČ, David; VALDHANS, Jiří. Cofola 2014, Část IV. *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*, str. 222–228, ISBN 978-80-210-6811-7, zdroj: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2013/04\\_Pravni\\_ochrana\\_proti\\_nepravomocnym\\_spravnim\\_aktum.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/04_Pravni_ochrana_proti_nepravomocnym_spravnim_aktum.pdf), vyhledáno dne 24. 12. 2020.

Skutečnost, že zmíněná úprava rozšiřuje fikci souhlasných podkladových závazných stanovisek a zavedla opět zcela svébytnou a širokou úpravu přezkumu, s sebou přinese opět mnoho otázek, které v konečném důsledku k přehlednosti aplikační praxe navzdory velkým očekáváním jen těžko mohou přispět. Velmi problematická úprava byla ostatně obsažena i v ustanoveních § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020.<sup>28)</sup>

#### h. Přezkum zákonnosti „obyčejného“ písemného závazného stanoviska

Od 1. 1. 2021 je opět možné z moci úřední samostatně přezkoumat zákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu, nejde-li o fiktivní závazné stanovisko.<sup>29)</sup> Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona,<sup>30)</sup> které tuto možnost dosud vylučovalo, bylo nahrazeno aktuálním ustanovením, které zavádí fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

Přezkumné řízení ve věci nezákonného závazného stanoviska bude zahajováno usnesením podle § 96 odst. 1 správního řádu, popř. může být vedeno zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu.<sup>31)</sup>

---

28) Např. viz VEDRAL, Josef. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2017, ISSN 1211-6386, str. 7–19. STAŠA, Josef. Závazná stanoviska ve slepých uličkách. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 4/2017, ISSN 1211-6386, str. 43–51. PRŮCHA, Petr. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 4/2018, ISSN 1211-6386, str. 7–18. BURIAN, Jiří. Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. In: *Stavební právo. Bulletin*, č. 1/2020, ISSN 1211-6386, str. 28–40.

29) K tomu viz výše kapitola e. Speciální úprava zrušení fiktivního závazného stanoviska jeho náhrada novým závazným stanoviskem.

30) Tato úprava byla problematická, jak dokládá odborná literatura uvedená výše v poznámce pod čarou č. 28, a stala se i předmětem ústavní stížnosti, o níž dosud Ústavní soud nerozhodl. Ústavní stížnost k věci vedené Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, zdroj: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/>, vyhledáno dne 25. 12. 2020. K tomu blíže SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, č. 2/2018, s. 50 a násl.

31) Po této změně by již nemělo být sporu, že při přezkumu zákonnosti budou aplikována ustanovení § 94 až 99 správního řádu a nikoli § 156 správního řádu. Nicméně je třeba připomenout, že nejde o nový názor a lze připomenout závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 71/2008 – Přezkum závazného stanoviska, viz <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-71-pdf.aspx>, vyhledáno dne 25. 12. 2020. V tomto závěru dospěl poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu mimo jiné k následujícímu (odkazy na jednotlivé odstavce § 149 správního řádu vycházejí z právního stavu v roce 2008):

„Při přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se postupuje podle části čtvrté správního řádu. Odvolání musí směřovat proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem; není však vyloučeno, aby námitky odvolatele směřovaly pouze proti závaznému stanovisku. Za předpokladu, že bude námitkám odvolatele vyhověno, bude se závazné stanovisko měnit rovněž formou závazného stanoviska, a to z důvodu shodných právních účinků.

V případě existence nezákonného závazného stanoviska je úprava přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu speciální ve vztahu k § 156 správního řádu. Na přezkum závazného sta-

Přezkumné řízení lze v souladu s § 149 odst. 8 věty druhé správního řádu zahájit do 1 roku ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Pokud závazné stanovisko podmiňovalo souhlas stavebního úřadu, lze přezkumné řízení v souladu s § 4 odst. 11 stavebního zákona zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl účinků.

Zrušit nebo změnit nezákonné závazné stanovisko může nadřízený dotčený orgán pouze ve lhůtě do 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Pokud závazné stanovisko podmiňovalo souhlas stavebního úřadu, lze v souladu s § 4 odst. 11 stavebního zákona změnit nebo zrušit nezákonné závazné stanovisko do 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl účinků. U písemného závazného stanoviska jsou lhůty k provedení přezkumu delší, než je tomu u přezkumu fiktivního závazného stanoviska.

Zrušení nebo změna nezákonného závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem v přezkumném řízení je důvodem pro obnovu řízení před stavebním úřadem podle § 149 odst. 9 správního řádu. V případě, kdy zrušené nebo změněné nezákonné závazné stanovisko podmiňovalo souhlas stavebního úřadu, lze předpokládat, že tato změna nebo zrušení by měly být důvodem pro zahájení přezkumného řízení takového souhlasu stavebního úřadu ve smyslu § 96 odst. 4 věta sedmá, § 106 odst. 2 věta osmá nebo § 122 odst. 4 věta čtvrtá stavebního zákona.

Novela liniového zákona neobsahuje přechodná ustanovení, která by vylučovala přezkum zákonnosti závazných stanovisek vydaných do 1. 1. 2021. I závazná stanoviska vydaná v období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020, kdy nebylo možné přezkoumávat z moci úřední závazná stanoviska dotčených orgánů, lze přezkoumat z hlediska jejich zákonnosti za předpokladu, že ještě neuběhla podle § 149 odst. 8 věty druhé správního řádu výše uvedená lhůta 1 roku od dne nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu nebo podle § 4 odst. 11 stavebního zákona lhůta 1 roku ode dne, kdy souhlas stavebního úřadu podmíněný tímto závazným stanoviskem nabyl účinků.

Na úseku státní památkové péče lze po 1. 1. 2021 předpokládat, že dojde k nárůstu agendy přezkumu zákonnosti závazných stanovisek ať už těch fiktivních, tak i těch písemných, neboť agenda vedení přezkumných řízení z moci úřední nemohla být po dobu tří let s ohledem na dosavadní znění stavebního zákona vykonávána.

Přípolož a vyloučení závazného stanoviska orgánu státní památkové péče k ní

V souvislosti s novelou liniového zákona je v liniovém zákoně zakotven nový pojem „přípolož“. Podle § 1 odst. 6 liniového zákona se přípoloží rozumí stavba podzemní infrastruktury elektronických komunikací, která se příkládá ke stavbě pozemní komunikace a dráhy, k podzemní stavbě kanalizace, energetického vedení, veřejného osvětlení,

---

*noviska se tudíž nebude aplikovat § 156 odst. 2 správního řádu, nýbrž § 94 až 99 správního řádu. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit rozhodnutím, jelikož je vedeno přezkumné řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí.“*

produktovodu a vedení sítí elektronických komunikací. Současně § 2i odst. 4 věta první liniového zákona stanoví, že přípolož je samostatnou stavbou, která je technicky oddělena od stavby, ke které se přípolož přikládá.

Důvodem zavedení tohoto pojmu je rozšíření okruhu vybraných staveb sítí elektronických komunikací, u nichž nebude vyžadováno příslušné správní povolení dle stavebního zákona a dále příslušné závazné stanovisko dle zákona o státní památkové péči. Předpoklady uplatnění výjimky popisuje nově § 2i odst. 3 liniového zákona. Podle zmíněného ustanovení stavba přípolož nevyžaduje územní rozhodnutí ani územní souhlas stavebního úřadu, ani závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, pokud ochranné pásmo přípolož bude uvnitř ochranného pásma stavby, ke které se přikládá, typicky nesmí překročit hranice ochranného pásma pozemní komunikace. Současně musí být podle § 2i odst. 3 písm. b) liniového zákona splněna podmínka, že stavebník přípolož a stavebník stavby, ke které se přípolož přikládá, uzavřeli dohodu o přípolož, v níž sjednali svá práva a povinnosti při provádění stavby a následném provozování obou staveb a určili jejich vzájemnou polohu.

Z pohledu státní památkové péče je třeba zdůraznit, že závazným stanoviskem orgánu státní památkové péče podle § 2i odst. 3 liniového zákona je pouze závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, což vyplývá z obsahu poznámky pod čarou č. 22 i z důvodové zprávy k předmětné změně liniového zákona.<sup>32)</sup> Fakticky jde tedy o nepřímou novelu § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, což ve výsledku zrovna nepřispívá k přehlednosti tuzemského právního řádu. Současně je třeba zdůraznit, že zmíněná výjimka se tak netýká závazných stanovisek k obnově kulturních památek podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči. A dále je třeba poukázat na to, že ani ustanovení § 2i odst. 3 liniového zákona nezabavuje stavebníka přípolož povinnosti oznámit v souladu s § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči předem tuto stavbu archeologickému ústavu Akademie věd ČR a umožnit mu nebo oprávněné organizaci realizovat záchranný archeologický výzkum v souvislosti se stavbou přípolož.<sup>33)</sup>

## **Závěrem**

Liniový zákon se zrodil jako poslanceká iniciativa a jmenoval se „návrh zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35“. Důvodová zpráva v roce 2008 uváděla:

*„Účelem návrhu zákona je umožnit v této souvislosti zjednodušení a urychlení jednání o majetkoprávním vypořádání s vlastníky nemovitostí dotčených výstavbou, jakož i raciona-*

---

32) Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, k čl. I, k bodu 21.

33) K této problematice viz např. komentář k § 22 zákona o státní památkové péči, kapitoly VIII. Oznamovací povinnost v souvislosti se záchranným archeologickým výzkumem, IX. Rozsah povinnosti strpět záchranný archeologický výzkum a X. Náklady záchranného archeologického výzkumu. In: ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář.* c. d., str. 335 a násl.

*lizací příslušných správních řízení, při maximálním zachování oprávněných zájmů vlastníků dotčených nemovitostí i třetích osob. Právní podmínky pro maximální urychlení výstavby by měly být vytvořeny zejména stanovením lhůty pro vydání rozhodnutí ve správních řízeních, úpravou posuzování předběžných otázek a námitek jakož i přerušování správních řízení v případech, kdy by někteří účastníci řízení mohli zneužívat institutů správního řádu a stavebního zákona k účelovému zdržování stavby.“*

Zákon byl schválen jako „zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury“ a byl již devětkrát novelizován. Ve většině případů byla novelizace spojena s mediálním sdělením, že norma je nezbytná, aby byla zrychlena výstavba zejména dopravní infrastruktury.<sup>34)</sup> Ačkoli si netroufáme předem zpochybnit, že tohoto cíle poslední novela konečně dosáhne, je minimálně zarážející, že jde fakticky o desátou verzi úpravy této problematiky,<sup>35)</sup> která dosud v předchozích devíti verzích slibované zrychlení nepřinesla a která v tomto případě zasahuje i do zcela obecné problematiky stavebního práva, která nemá na speciální režim urychlení výstavby dopravní infrastruktury přímou vazbu.

---

34) Viz např. články z roku 2018 „Rychlejší stavby v ČR“, zdroj: <https://www.uamk.cz/aktuality/2198-rychlejsi-stavby-v-cr>, vyhledáno 24. 12. 2020, „Dálnice rychleji, domy snadněji. Sněmovna posvětila změny pravidel u nové výstavby“, zdroj: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/dalnice-rychleji-domy-snadneji-snemovna-posvetila-zmeny-pravidel-u-nove-vystavby-43042>, vyhledáno 24. 12. 2020, nebo články z roku 2020 „Sněmovna stvrdila zákon zrychlující přípravu stavby dálnic“, zdroj: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/snemovna-stvrdila-zakon-zrychlujici-pripravu-stavby-dalnic/1938069>, vyhledáno dne 24. 12. 2020, „O třetinu rychlejší stavba českých dálnic? Poslanci udělali důležitý krok“, zdroj: <https://auto.tn.nova.cz/clanek/o-tretinu-rychlejsi-stavba-ceskych-dalnic-poslanci-udelali-dulezity-krok.html>, vyhledáno dne 24. 12. 2020.

35) Zákon č. 416/2009 Sb. byl do přijetí zákona č. 403/2020 Sb. novelizován zákony č. 209/2011 Sb., 405/2012 Sb., 178/2014 Sb., 49/2016 Sb., 194/2017 Sb., 225/2017 Sb., 169/2018 Sb., 237/2020 Sb.

# Dělení pozemků

Pavel Kumprecht

Se žádostí o radu se na mě obrátili dva sourozenci, a to ohledně zamýšlené výstavby rodinných domů na pozemcích, které jim chtěl darovat jejich otec. K tomu však nedošlo, když stavební úřad jeho žádost o rozdělení pozemku na dvě části zamítl. Nad důvody tohoto rozhodnutí kroučí nevěřičně hlavou a já se zase neztotožňuji s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016-38, kde je toho všeho počátek. Ale abych nepředbíhal, vezmu to pěkně od začátku.

Byl byl zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu anonymizován, bylo snadné zjistit, o jaký případ jde. Byl z něho totiž zřejmý prvoinstanční správní orgán, jenž ve věci rozhodoval, a dále číslo popisné předmětného bytového domu a koneckonců i katastrální území (katastrálních území začínajících na písmeno „S“ má Praha jen několik). Již jen tyto údaje postačovaly ke zjištění, že jde o případ, který je graficky znázorněn na výřezu z katastrální mapy dále.



Ano, vidíte dobře, ta zbarvená nudle je právě ten pozemek, o jehož rozdělení šlo, a ohledně něhož přijaly orgány státní moci, zúčastněné na rozhodování o něm, absurdní závěry, jak je popsáno dále.

Jde o pozemek, který je celý ohrazen nejen ve svých vnějších pozemkových hranicích, což lze zjistit z veřejně dostupné aplikace mapy cz., ale je již také i fakticky rozdělen na tři jeho oplocené části dle zamítnutého návrhu na jeho dělení. Takže nikdo jiný, než jeho spoluvlastníci, a to dokonce jen přímo ze svých bytů v přízemí, na něj (jeho části) nemá přístup. Ledaže by přešel oplocení, včetně uličního. Šíře pozemku par. č. 909/18, a to v závislosti na místě měření, je cca 2 až 5 metrů. Bytový dům na parc. č. 909/9 je pak ve spoluvlastnictví jiných subjektů, než spoluvlastníků předmětné parcely č. 909/18. Vlastníci obou uvedených nemovitostí jsou tedy odlišní a odlišná jsou tak i jejich práva k těmto věcem.

O rozdělení pozemku parc. č. 909/18 na části přilehlé k jednotlivým bytovým jednotkám v přízemí obytného domu, žádali jeho spoluvlastníci stavební úřad marně. Jejich odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí zamítl Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“), a to rozhodnutím ze dne 7. 1. 2013, sp. zn.: S-MHMP 1334334/2012/OST/No, z následujících důvodů.

Předně uvedl, že dělení nezastavěné části stavebního pozemku bytového domu z důvodu vypořádání podílového spoluvlastnictví, jak žadatelé uváděli, by bylo možné pouze tehdy, pokud by byl záměr v souladu s § 90 stavebního zákona. Ztotožnil se přitom se stavebním úřadem, že by vznikl pozemek, který „*není přístupný z veřejně přístupné komunikace.*“ Nepochybně tím měl na mysli pozemek, který by se nacházel mezi dvěma krajními nově vytvořenými pozemky (autor nemá k dispozici příslušný geometrický plán), jejichž pozemkové hranice by sousedily s ulicí Cukrovarnická, vedoucí podle stávajícího stavu kolem parcel č. 909/16, 909/17 a 909/18 a s ulicí U laboratoře, vedoucí podél parcel č. 909/16, 909/15 a 909/18. Z pohledu na výše uvedenou část katastrální mapy, která je volně zvětšena, by se tak měl tento nepřístupný pozemek nacházet někde kolem pravého dolního rohu bytového domu a pravého rohu dole parcely č. 909/18 před dělením. Povinnost, aby každý z dělených pozemků byl přístupný z veřejné komunikace dovozoval magistrát z ustanovení § 12 vyhlášky č. 503/2006 Sb., který stanoví náležitosti rozhodnutí o dělení pozemků, podle něhož musí „*rozhodnutí obsahovat určení nových hranic pozemků s vyznačením přístupu z veřejně přístupné pozemní komunikace ke každému pozemku.*“

Dále magistrát konstatoval, že „*V souladu s platnou územně plánovací dokumentací a v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislost a charakter území je obecným požadavkem takové vymezení pozemků (-), které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území. Pozemek se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.*“ Odkazoval se přitom na § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Podle magistrátu se předmětný pozemek nachází dle platného územního plánu „*v území všeobecně obytném. Je nezastavěnou částí stavebního pozemku bytového domu, jeho účelem je sloužit především užívání tohoto domu. I v případě, že by oddělované pozemky měly přístup z veřejné pozemní komunikace, není pro dělení pozemku ze shora uvedených hledisek*

*stavebního zákona žádný důvod. Jednomu bytovému domu slouží jeden pozemek tvořený nezastavěnou částí stavebního pozemku bytového domu. Tento pozemek vyhovuje svými vlastnostmi danému účelu. Skutečnost, že způsobem, který nebyl v souladu s § 82 stavebního zákona, došlo k rozdělení původního pozemku č. parc. 909/10, nemůže být důvodem pro vydání rozhodnutí, odporujícího právní úpravě platné v době posuzování žádosti.“*

Za zmínku stojí ještě poznámka, že „*Tvrzení, že pozemek je fakticky rozdělen na tři opločené části pozemku, je proto zřejmě nutné chápat tak, že faktickým rozdělením pozemku mají odvolatelé na mysli faktické užívání tohoto pozemku.*“ Potvrzuje se jí, že rozdělení pozemku, čehož se chtěli žadatelé domoci i právně, existuje již fakticky.

Ať pohlížím na odůvodnění magistrátu z kterékoliv strany, nemohu, než konstatovat, že je jeho zamítavé rozhodnutí nepřezkoumatelné. Předně totiž vůbec neobsahuje vysvětlení, proč by měla být parcela č. 909/18 nezastavěnou částí stavebního pozemku přilehlého bytového domu. V této souvislosti zmiňuje jen jakési dělení pozemku parc. č. 909/7 a že k dělení pozemku parc. č. 909/10 (při kterém měla vzniknout parcela č. 909/18) došlo chybou katastrálního úřadu bez souhlasu stavebního úřadu. Nic více. Pokud však chtěl magistrát odůvodnit vpředu uvedený závěr o příslušnosti parc. č. 909/18 do stavebního pozemku bytového domu, měl k tomu použít příslušné rozhodnutí o umístění této stavby, případně jeho projektovou dokumentaci, z níž by bylo patrné i zamýšlené propojení bytového domu, respektive bytových jednotek v jeho přízemí, s pozemkem parc. č. 909/18, respektive jeho částmi, o které nyní jde.

Tyto podklady však magistrát vůbec nezminil, natož aby z nich tvrzenou skutečnost dovozoval. Magistrát přitom v odůvodnění rozhodnutí výslovně uvedl, že odvolatelé namítají, že „*Již od samého počátku výstavby byl bytový dům stavěn s tím, že části zeleně před soukromými třemi jednotkami, nacházejícími se v přízemí domu, budou využívány jen jednotlivými vlastníky bytových jednotek umístěných v přízemí domu.*“ Ani tahle námitka – nápověda však netrkla magistrát natolik, aby se stavbou bytového domu zaobíral od počátku jeho vzniku. Aby zjistil původní zámysl ohledně využití nynější parcely č. 909/18 po dokončení stavby bytového domu, tedy jak tvrdí její nynější spoluvlastníci, rozdělit ji a nově vzniklé pozemky převést do vlastnictví vlastníků přilehlých bytových jednotek.

Stavební úřad, magistrát a následně ani soudní orgány, zúčastněné na řízení, tak vůbec neodůvodnily, a bez příslušného územního rozhodnutí ani nemohly, že se skutečně jedná v případě parc. č. 909/18 o nezastavěnou část stavebního pozemku předmětného bytového domu. Nezabývaly se ani tím, zda se od prvopočátku uvažovalo s přímým výstupem z jednotlivých bytových jednotek v přízemí na k nim přilehlé části pozemku parc. č. 909/18, tedy k funkční provázanosti s nimi, o čemž by jednoznačně svědčila projektová dokumentace stavby bytového domu.

Dlužno přitom zdůraznit, že čeho se spoluvlastníci parc. č. 909/18 domáhali, není vůbec výjimečné, nejde o žádnou zvláštnost. Já osobně např. koukám ze svého bytu v Hradci Králové na zcela obdobný případ ve svém sousedství. S ním se však zdejší stavební



úřad (na rozdíl od těch pražských) dovedl rozumně popasovat. Nebránil totiž investorovi stavby bytového domu a zároveň vlastníkovi jeho stavebního pozemku, aby po dokončení domu rozprodal spolu s bytovými jednotkami v prvním nadzemním podlaží také k nim přilehlé části stavebního pozemku dle územního rozhodnutí jako předzahradky. S tímto řešením bylo ostatně uvažováno podle projektové dokumentace stavby od počátku.

Ačkoliv je tedy pozemek parc. č. 909/18 oddělen z obou stran od veřejně přístupných komunikací pevnými překážkami, oplocením se zděnou podezdívkou, které nikdo ze spoluvlastníků uvedené parcely ani samotného bytového domu nemíní odstranit, přičemž tato parcela není za stávající situace dále zastavitelná, stavební úřad, jakož i magistrát spojují možnost jejího dělení s napojením na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. K tomu není co dodat, leda tak ono známé přísloví o voze a o koze, když jsou na již zcela účelově využitou pozemkovou parcelu aplikovány právní předpisy spojené s rozvojem území. Je to jako chtít dávat mrtvému ještě transfuzi krve. Vyhovění žádosti totiž nejen že nemůže změnit dosavadní účelové určení parcely č. 909/18, ale žadatelé o ně nemají ani zájem. Jde jim jen o rozdělení zmíněné parcely na části – pozemky přímo přístupné z jejich bytových jednotek.

Magistrát aplikoval požadavky na vymezení a využívání pozemků stanovené v ustanovení § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zcela bezhlavě. Poměřoval jimi žádost o rozdělení pozemku parc. č. 909/18 bez ohledu na zhodnocení otázky, zda a v jakém rozsahu může takový záměr ohrozit zájmy chráněné stavebním zákonem. Jde totiž o pozemek, jehož potenciál je z hlediska územního plánování zcela vyčerpán, a to v důsledku jeho situování ve „stínu“ přiléhajícího bytového domu, jeho samotné velikosti – rozlohy. Zjednodušeně řečeno, na pozemcích vzniklých požadovaným rozdělením si lze představit leda tak úpravy směřující ke zřízení odpočinkových zákoutí vlastníků přilehlých bytových jednotek, pěstování kytiček na nich či pobíhání pejska s kočičkou. V každém případě však předmětný pozemek vykazuje znaky své nezastavitelnosti, a to např. s poukazem na § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., stanovící pravidla pro rozestupy mezi stavbami pro bydlení vzájemně a nebytovými stavbami (viz princip sklápění vyšší stavby) a nařízení č. 10/2016 Sb. hlavního města Prahy, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, podle jehož § 28 odst. 1 „*Stavba musí být umístěna tak, aby měla dostatečný odstup od oken obytných místností stávajících okolních budov*“. Splnění požadavku se prokazuje splněním odstupového úhlu podle bodu 2 přílohy č. 1 k tomuto nařízení pro okna obytných místností stávajících okolních budov.

Žádné cíle a úkoly územního plánování, stanovení podmínek užívání nově vzniklých pozemků tak, aby nebyla zhoršena kvalita a hodnota prostředí atd., tedy hodnot, jichž se magistrát dovolával na základě § 20 citované vyhlášky a jimiž obecně zároveň odůvodňoval své zamítavé rozhodnutí, tak nepřicházejí v daném případě vůbec v úvahu. Jinými slovy také řečeno, ne všechna ustanovení § 20 vyhlášky č. 501/2009 Sb. jsou použitelná pro každé rozhodování o dělení pozemků, neboť ne každé dělení pozemků ohrožuje veřejné zájmy chráněné stavebním zákonem.

Nesmyslnost lpění na požadavku, aby každý nově oddělovaný pozemek (část původního pozemku) musel mít přímý přístup z veřejně přístupné komunikace, je naprosto zřejmá např. u liniiových staveb, neboť by neumožňoval výkupy pro ně potřebných pozemků. Nebo bytový dům v souvislé zástavbě podél veřejně přístupné komunikace by bylo možno při splnění dalších předpokladů sice reálně rozdělit na samostatné stavby, jeho původní pozemek za ním, stavebně oddělený od pozemní komunikace vpředu, již nikoliv. A co takhle pozemek, který není napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci vůbec? Ten by asi nemohl být rozdělen podle orgánů veřejné správy a soudních orgánů participujících na tomto případě vůbec, snad ani v případě vypořádání jeho spoluvlastnictví soudním směrem.

Požadavek, aby nově vzniklé pozemky (parcely) byly dopravně napojeny na veřejně přístupné pozemní komunikace, a to bez přihlédnutí ke specifikům konkrétního případu, jako tomu bylo v daném případě, pokládám za zásadní nepochopení dané problematiky i funkce stavebního úřadu. Tomu totiž podle mě nepřísluší zasahovat svojí činností do čistě občanskoprávních úkonů vlastníků (spoluvlastníků) pozemků, pokud se nedotýkají zájmů chráněných stavebním zákonem. A to v daném případě prokázáno vůbec nebylo. Proto ani nevidím sebemenší důvod k tomu, aby bylo spoluvlastníkům pozemku parc. č. 909/18 bráněno ve vypořádání jejich spoluvlastnictví cestou jeho pouhého rozdělení, bez jakéhokoliv vlivu na cíle a úkoly územního plánování.

Nastoluje se též otázka, jak si vlastně kdo představuje naplnění požadavku dopravního napojení nově vzniklých pozemků na veřejně přístupné pozemní komunikace? To jsem se totiž z rozhodnutí správních orgánů ani Nejvyššího správního soudu rovněž nedozvěděl. Magistrát se ohání v tomto směru § 12 vyhlášky č. 503/2006 Sb. a § 92 stavebního zákona, podle nichž rozhodnutí o dělení musí obsahovat určení nových hranic pozemků s vyznačením přístupu z veřejně přístupné pozemní komunikace ke každému pozemku. To podle něho koresponduje s náležitostmi žádosti o vydání rozhodnutí upravenými v příloze č. 7 vyhl. č. 503/2006 Sb., podle které se k žádosti dokládá kopie katastrální mapy a situační výkres současného stavu území, včetně čísel parcelních, se zakreslením požadovaného dělení s vyznačením přístupů z veřejné komunikace ke všem pozemkům.

Tím však na danou otázku odpovězeno není, odpověď je však nasnadě. Podle citovaných právních ustanovení se nevyžaduje napojení na veřejnou pozemní komunikaci tak říkajíc předem a materiálně, tedy ještě před vydáním rozhodnutí o dělení pozemku. Pro rozdělení pozemků podle zmíněných ustanovení plně postačí ztvárnit zamýšlené napojení na pozemní komunikaci pouze graficky a nejsou-li žadatelé vlastníky pozemku navrhovaného k dělení, dokládají souhlas jeho vlastníka s tímto návrhem. Více stavební úřad požadovat nemůže, takže faktické naplnění na základě toho vydaného rozhodnutí o dělení pozemku bude již jen starostí žadatele o dělení pozemku.

V intencích toho proto v dané věci stačilo, při vzájemné shodě všech spoluvlastníků, aby z navrhovaného pozemku bez přístupu (toho, který by byl obklopen dvěma nově vzniklými pozemky s přístupem, jak výše popsáno) byl přístup toliko zakreslen (např. jednou čarou podél pozemkové hranice) a nebylo co řešit.

Magistrát trval na tom, že podle § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a § 12 vyhlášky č. 503/2006 Sb. a její přílohy č. 7 musí mít každý nově vytvořený pozemek zajištěn přístup z veřejně přístupné pozemní komunikace. Ale copak není zajištěn pro všechny navrhované pozemky přístup přes bytové jednotky? Dodal, že: *„V posuzovaném případě se pozemek navrhovaný k dělení nachází dle platného územního plánu v území všeobecně obytném. Je nezastavěnou částí stavebního pozemku bytového domu, jeho účelem je sloužit především užívání tohoto domu. I v případě, že by oddělované pozemky měly přístup z veřejné komunikace, není pro dělení pozemku ze shora uvedených hledisek stavebního zákona žádný důvod. Jednomu bytovému domu slouží jeden pozemek tvořený nezastavěnou částí stavebního pozemku bytového domu.“*

Co tedy vlastně bylo důvodem zamítnutí žádosti o předmětné dělení pozemku? Onen údajně nezajištěný přístup k nově navrhovaným pozemkům nebo „*přináležitost*“ pozemku parc. č. 909/18 k nezastavěnému stavebnímu pozemku bytového domu? Ať již tak nebo tak, v obou případech jde ze strany magistrátu o mýlku ze shora uvedených důvodů. Snad lze dodat, že uvedený pozemek slouží bytovému domu přímo, respektive vlastníkům tří jeho bytových jednotek a že i do budoucna je prostorem, z něhož by bylo možno provádět případnou údržbu bytového domu.

Dovolávané ustanovení § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., které je v její třetí části, se totiž použije podle § 1 odst. 2, věty druhé, této vyhlášky pouze při *„...vymezování pozemků a umístování staveb na nich; při rozhodování o nástavbách, stavebních úpravách, změně vlivu stavby na využití území, při vymezování pozemků veřejných prostranství a u zastavěných stavebních pozemků stavbami, které jsou kulturními památkami nebo jsou v památkových rezervacích nebo památkových zónách, se podle vyhlášky postupuje, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevyklučují.“*

Nemám pocit, že jde v dané věci právě o tento případ, aby na něho bylo možno aplikovat uvedené ustanovení v celém rozsahu. Bylo snad žádáno o dělení pozemku za účelem vymezení stavebního pozemku a umístění stavby na něm? Nebylo a ani být nemohlo, neboť pozemek parc. č. 909/18 je účelově umrtven na dobu existence samotného bytového domu. Uvedená parcela či z ní nově vzniklé parcely totiž nejsou zastavitelné žádnou stavbou, a to bez ohledu na to, kdo parcelu č. 909/18 nebo parcely z ní vzniklé bude vlastnit.

Po celou dobu psaní tohoto příspěvku jsem tak nepochopil, co bránilo stavebnímu úřadu a magistrátu vyhovět žádosti o rozdělení parcely č. 909/18. Uvádí-li však magistrát v odůvodnění rozhodnutí, že *„kolaudační rozhodnutí č. j. MCP6 074747/2007, sp. zn. SZ MCP6 066244/2007/OV/Nv ze dne 16. 11. 2007 povoluje užívání novostavby bytového domu umístěného na pozemku č. parc. 909/9 k. ú. Střešovice podle geometrického plánu č. 888-15/2007“*, nelze též nezmínit, že kolaudační rozhodnutí sice není rozhodnutím, jimž by docházelo k dělení pozemků, nicméně svědčí podpůrně o tom, že s existencí pozemku parc. č. 909/18 není spojována jakákoliv závada bránící bezpečnému užívání bytového domu či jiný rozpor. Je to další signál o tom, že tento pozemek není pro provoz bytového domu nezbytný. Tato skutečnost plyne i z okolnosti, že je předmětná parcela již fakticky

rozdělena na tři oplocené části a nic zvláštního se neděje. Šlo a jde jen o právní ukotvení tohoto faktického stavu.

Navíc, copak jsou po dokončení stavby vždy přístupné z veřejné pozemní komunikace všechny části původně vymezeného stavebního pozemku? Samozřejmě, že nikoliv.

Za tohoto stavu, kdy v minulosti již došlo k „zúřadování“ účelového poslání parcely č. 909/18 i ze strany samotného stavebního úřadu, mám dále za to, že vydání rozhodnutí o dělení pozemku nebylo v kontextu § 82 odst. 3 stavebního zákona vůbec potřeba. Podle něho totiž „Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevydává, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, jiným rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu, popřípadě není důvodné stanovit podmínky pro dělení nebo scelování pozemků“ (viz jeho znění ke dni vydání rozhodnutí magistrátem). V dané věci se nenabízí jediná konkrétní okolnost, pro kterou by bylo třeba stanovit podmínky pro dělení pozemku a bylo tudíž na stavebním úřadu, aby tento stav sdělením potvrdil a navrhovaný záměr schválil.

Chybné inspiraci založené Nejvyšším správním soudem zřejmě podlehl i další stavební úřad (dávám k dobru též jiný případ). I on totiž bazíruje na tom, že lze dělit pozemek (pozemky) pouze tehdy, pokud má bezprostředně zajištěn přístup z veřejné pozemní komunikace. Jinak ne. A to bez ohledu na specifické okolnosti případu, jaké se např. vyskytují při výstavbě souboru staveb na větším území. Nebere totiž vůbec v potaz, že na takovém sídlišti dochází v průběhu jeho letité realizace k různým a právními předpisy nepředvídaným situacím, a to nejen co se samotné výstavby vlastních stavebních objektů a dopravní a technické infrastruktury týče (postupnost výstavby), ale souvisejících i s otázkami ekonomického – finančního rázu. V tomto popisovaném případě je investor většího stavebního díla, ohledně jeho dalšího financování, odkázán na úvěrové finanční prostředky poskytnuté bankou. Banka však požaduje jako zástavní jistinu stavební pozemek pod stavbou bytového domu a jeho budoucím okolním provozním zázemím. Vymezení takového pozemku ale prvotně znamená postupovat v intencích § 82 stavebního zákona, tedy obstarat si rozhodnutí o dělení původního stavebního pozemku a na základě něho vyhotovit příslušný geometrický plán. Pro stavební úřad má však vyhovění žádosti nepřekročitelný háček, spočívající v tom, že v době podání žádosti o vydání rozhodnutí o dělení pozemku a ani dosud, nemá nově oddělovaný pozemek, tak potřebný pro zajištění úvěru, zajištěno dopravní napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

Těmto úvahám stavebního úřadu nerozumím z důvodů již výše rozebraných a obdobně platných i pro tento případ. Nerozumím mu ani po rozumu selském. Vždyť o umístění veškeré výstavby v daném prostoru již bylo stavebním úřadem rozhodnuto a na této skutečnosti se nic nezmění ani zamýšleným dělením původně vymezeného stavebního pozemku, respektive stavebního obvodu sídliště. Přístupová napojení pozemků a staveb na veřejné pozemní komunikace, nejsou-li již ve výstavbě, tak rozhodně budou dokončeny nejpozději s dokončením toho kterého bytového domu. Vždyť jinak by je nebylo možno povolit užívat – kolaudovat a bytové jednotky v něm rozprodat. Navíc všechny

pozemky, jichž se předmětné dělení týká, jsou ve vlastnictví investora stavby a není zde ani žádný rozpor s cíli a záměry územního plánování. Přesto se prý věc táhne již pomalu rok, a to pro nezajištění dopravního napojení pozemku na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Na to mám již bohužel jen jeden recept, a tím je žaloba na náhradu škody.

Vracím se však do od počátku popisovaného případu s tím, že výše popsanou nepřipadnou rigidnost bych snad očekával v řízení plném nesmiřitelných stanovisek účastníků řízení, nikoliv však v dané věci, v níž nejde vůbec o nic.

Žadatelé se s rozhodnutím magistrátu neztotožnili, a proto se obrátili se žalobou proti němu na Městský soud v Praze. Popsali v ní dosavadní průběh správního řízení a namítali, že splnili všechny požadavky pro to, aby bylo žádosti o rozdělení parcely č. 909/18 vyhověno. Především zdůraznili, že již rozhodnutím odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 ze dne 7. 12. 2007, č. j. MCP6 078643/2007, sp. zn.: SZ MCP6 075571/2007/OV/Krá, byl udělen souhlas s dělením pozemku parc. č. 909/7 v k. ú. Střešovice na pozemky parc. č. 909/15, parc. č. 909 /16, parc. č. 909/17 a parc. č. 909/18 vše v k. ú. Střešovice, tedy že v minulosti již stavební úřad souhlasil bez dalšího s rozdělením nezastavěného pozemku stavby i na nyní diskutovanou parcelu č. 909/18.

Podle žaloby stavební úřad odůvodnil zamítnutí navrhovaného rozdělení pozemku v rozhodnutí ze dne 10. 7. 2012, č. j.: MCP6 045318/2012 (autor je neměl k dispozici), architektonickou a urbanistickou nevhodností, a to vzhledem k budoucí údržbě domu, nedostatkem přístupu na takto oddělené pozemky, jakož i nesouladem s § 20 odst. 2 zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů v platném znění. V důsledku toho by prý mohlo realizaci záměru dojít k ohrožení zájmů chráněných stavebním zákonem.

Nebylo však sebemenšího důvodu míchat architekturu, urbanismus a údržbu, neboť jde o zcela rozdílné a nepřípadné instituty. Architektura je v nejobecnějším pojetí synonymem pro stavitelství, urbanismus je disciplína, jejímž cílem je zkoumat a plánovat vytvořené prostředí za účelem rozvoje sídelních útvarů ve společensky funkční a udržitelné celky. Jak se nezastavěný pozemek, s nímž žadatelé o jeho rozdělení neměli a mít nemohli žádné stavitelské plány, mohl dotknout obou těchto fenoménů? Tak to bych si nedovedl představit ani ve snu.

Údržba staveb je pak právním institutem stavebního řádu, který zavazuje vlastníka stavby k provádění takových stavebních prací, jimiž se zachovává její stav podle rozhodnutí, na jehož základě vznikla. Pokud vlastník stavby nemůže udržovací práce provádět, protože k ní nemá přístup, může se u stavebního úřadu dožadovat vydání rozhodnutí o opatření na sousedním pozemku nebo stavbě. Pro vytvoření podmínek k provedení udržovacích prací pak může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby provedení těchto prací umožnili (viz § 141 odst. 1 stavebního zákona). Pokud by tedy nedošlo v dané věci k dohodě mezi vlastníky pozemku parc. č. 909/18 a vlastníky bytového domu pro případ jeho nutné údržby, bylo by ji možno zajistit právě uvedeným způsobem. Na tomto stavu by se ale ani vyhověním žádosti o rozdělení předmětného pozemku nic nezměnilo.

O naprosté zbytečnosti zabývat se otázkou přístupu na nově vzniklé pozemky, již bylo pojednáno výše, a pokud jde o § 20 odst. 2 starého zákona o vlastnictví bytů, dlužno poznamenat, že se týká převodů bytových jednotek spolu se spoluvlastnickým podílem k pozemku, na němž se dům s nimi nachází, což ale není tento případ.

Jak vidno, žadatelé si v průběhu řízení před pražskými stavebními úřady užili své. Vždyť parcela č. 909/18 je v území pevně ukotvena, na jejím funkčním účelu (nebo jejích částech, nově vzniklých pozemků) se nemohlo z materiálního hlediska nic změnit, celková plocha by tam byla i nadále. Jinými slovy, jde o pozemek nezastavitelný a svoji výměrou natolik „krňavý a nevýznamný“, že o nějaké architektonické či urbanistické nevhodnosti navrhovaného řešení nemůže být ani řeči. Ze strany orgánů veřejné správy zúčastněných na řízení jde jen o obecné a nic neříkající floskule, což zakládá nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí.

Žalobci marně namítali u Městského soudu v Praze, že záměr neohrožuje zájmy chráněné stavebním zákonem ani jinými právními předpisy. Podle něho se totiž žadatelům (v řízení u něho žalobcům) „nepodařilo žádným relevantním argumentem zpochybnit skutečnost, že navrženým dělením pozemku vznikne také pozemek parc. č. X/X, který nebude napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.“ A tak se žadatelé domáhali ochrany svých práv u Nejvyššího správního soudu. Podle jeho rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016-38, opět zbytečně. Tato nejmocnější autorita v oblasti správního práva se totiž vypořádala s námitkou nesprávného posouzení otázky dopravního napojení pozemku na veřejně přístupnou komunikaci následujícím chybným způsobem.

V bodu 21 odůvodnění citoval Nejvyšší správní soud obsah ustanovení § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a obsah § 12 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., a to s tím, že je podrobil jazykovému výkladu. Dospěl přitom k závěru, že „Podle citovaných ustanovení se pozemek vymezuje tak, aby byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, přičemž příslušné rozhodnutí vždy musí obsahovat vyznačení přístupu z takové komunikace. Z litery zákona jednoznačně vyplývá, že napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci musí být bezprostřední.“

V bodu 24 odůvodnění doplnil Nejvyšší správní soud tento jazykový výklad ještě výkladem teleologickým. Dospěl přitom k závěru, že „Smyslem předmětných ustanovení je zajištění vzniku pouze takových pozemků, které budou trvale přístupné. Vznikne-li pozemek bez možnosti přístupu na něj, není v možnostech jeho vlastníka řádně na něm hospodařit či jinak jej řádně užívat. Tato skutečnost je pak důvodem vzniku nezbytné cesty na takový pozemek, jež v sobě nutně nese i zjevné omezení vlastníka, přes jehož pozemek je tato cesta realizována. Je tudíž ve veřejném zájmu omezit vznik takových pozemků, které by se v budoucnu mohly stát nepřístupnými a bylo by proto nutné zasahovat do vlastnického práva jiných vlastníků.“

[25] Nadto kasační soud konstatuje, že nezbytnou cestu soud v souladu s § 1032 odst. 1 písm. b) zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nepovolí, způsobil-li si nedostatek přístupu na tento pozemek ten, kdo o nezbytnou cestu žádá, z hrubé nedbalosti či úmyslně. Ani

*zřízení věcného břemene užívání pozemku pro zajištění přístupu smlouvou o smlouvě budoucí není dostačujícím způsobem pro zajištění dopravního napojení pozemku, **neboť věcné břemeno nemá trvalý charakter** (zvýrazněno autorem článku). V tomto ohledu lze plně odkázat na rozsudek městského soudu. Ani teleologický výklad právních norem nemohl vést k jinému závěru, než že nově vymezovaný pozemek musí být bezprostředně a trvale napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.*

*[26] Stavební úřad je povinen podle § 92 odst. 2 stavebního zákona žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnout, není-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90 stavebního zákona. Součástí těchto požadavků je mimo jiné soulad s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Prováděcími předpisy jsou mimo jiné vyhlášky č. 501/2006 Sb. a 503/2006 Sb., se kterými je, jak je výše uvedeno, posuzovaná žádost o dělení pozemku v rozporu. Z tohoto důvodu bylo nezbytné žádost stěžovatelů o dělení pozemku zamítnout.“*

Takovéto odůvodnění mně bohužel připomíná rozhodování o žádostech o výjezdni doložku do kapitalistické ciziny v ještě nedávné době. Také se žadatelé nedozvěděli, proč není v jejich případě v zájmu ČSSR, aby atd. Takže nemohu hodnotit tento rozsudek jinak, než že je nepřezkoumatelný, neboť jeho odůvodnění je obecné, nekonkrétní a dokonce i po právní stránce scestné.

Pokud jde o závěry jazykového výkladu, byla v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu citována jen ustanovení zmíněných vyhlášek a v odstavci č. 22 z nich jen stroze vyvozeno, že „Podle citovaných ustanovení se pozemek vymezuje tak, aby byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, přičemž příslušné rozhodnutí vždy musí obsahovat vyznačení přístupu z takové komunikace.“ Budiž, číst umí každá průměrně inteligentní osoba, ale tady mělo jít o aplikaci uvedených právních ustanovení na konkrétní situaci, k čemuž nedošlo. Očekával jsem marně ze strany Nejvyššího správního soudu alespoň nějaké úvahy o tom, jak zmíněná ustanovení aplikoval na skutkový stav věci, jakým způsobem dopadají na danou věc, jak se v nich konkrétní situace odráží – zrcadlí. Nic.

Rozporuplné jsou i závěry, podle nichž „se pozemek vymezuje tak, aby byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, přičemž příslušné rozhodnutí vždy musí obsahovat vyznačení přístupu z takové komunikace.“ Obsahují v sobě totiž ony pochybnosti o tom (viz výše), v kterém okamžiku a jakým způsobem musí být toto napojení zabezpečeno. Zda fakticky ještě před vydáním rozhodnutí o dělení pozemku nebo je stačí jen vyznačit v situačním výkresu a katastrální mapě.

Ještě větším rébusem je závěr, podle něhož „Z litery zákona jednoznačně vyplývá, že napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci musí být bezprostřední.“ V daném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud neuvádí a neodůvodňuje žádnou „literu zákona“, z níž by cokoliv a výslovně o bezprostřednosti napojení pozemku na veřejně přístupnou pozemní komunikaci vyplývalo. Ani § 92 stavebního zákona, zmíněný v § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., nic takového neřeší.

Při teleologickém výkladu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že smyslem zmíněných právních ustanovení je zajištění pouze takových pozemků, kdy „*nově vymezovaný pozemek musí být bezprostředně a trvale napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.*“ Což v daném případě neshledal, čímž se ovšem potvrdilo jen to, že se pravou podstatou věci (skutkovým stavem) vůbec nezabýval. Onou specifikou vylučující užití ustanovení o nutnosti bezprostředního napojení pozemků na veřejně přístupnou komunikaci na daný případ. Vždyť tento požadavek je třeba chápat jen jako jakousi základní zásadu, kterou sice musí mít stavební úřad při dělení pozemků na paměti, ovšem nemůže to být dogma, a to s ohledem na variabilitu možných případů. Samotná možnost udělení výjimky z § 20 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je toho ostatně dostatečným důkazem. K vyhovění žádosti o rozdělení parcely č. 909/18 jí však nebylo třeba, té mělo být vyhověno i bez ní.

Z citace části rozsudku Nejvyššího správního soudu je tak zřejmé, že rovněž teleologický výklad je odůvodněn obecně a kopíruje v podstatě jen předchozí výklad jazykový. Pokud by bral Nejvyšší správní soud teleologický výklad vážně, pak by při něm přeci nemohl ponechat stranou ustanovení § 20 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle něhož „*Ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby.*“ Nemusí-li být nově vzniklé pozemky, určené pro výstavbu rodinných domů a jejich skupin, vůbec bezprostředně a trvale napojeny na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, je to přeci zásadní signál pro úvahy i ohledně situací, jako v případě daného bytového domu. Kde zůstala proporcionalita tohoto výkladu?

Největším překvapením z rozsudku Nejvyššího správního soudu však pro mě byl jeho závěr, podle něhož „*věcné břemeno nemá trvalý charakter*“, myšleno zde věcné břemeno přístupu či cesty. Co k tomu říci? Z hlediska věků nemá samozřejmě trvalý charakter nic, viz ono známé z Bible „*Pomni, člověče, že prach jsi a v prach se obrátíš.*“ Mezitím (zrodem a koncem) je ovšem doba, kdy si lidé zařizují měřítkem svého věku věci trvalé, jako např. stavby, byť i u nich se při oceňování uvažuje se základní životností 100 let. Nejvyšší správní soud se tak podle mého hluboce zmylil, když věcnému břemenu obecně přisoudil jeho dočasnost a neuznal je za dostatečný prostředek k zajištění přístupu na pozemky z veřejně přístupných komunikací. Jde přeci o zcela standardní právní institut, který je od nepaměti k zajišťování přístupů na pozemky či stavby využíván (občany, provozovateli veřejných technických infrastrukturních sítí atd.). Věcné břemeno je z principu stejně trvalé jako věc, které slouží a na kterou dopadá a omezuje jejího vlastníka tak, že ten je povinen něco trpět, něčeho se zdržet, nebo něco konat. Tedy i trpět přístup na cizí pozemky přes ten svůj, přičemž tato povinnost působí vůči každému, kdo pozemek zatížený věcným břemenem vlastní.

Není proto sebemenšího důvodu pohlížet na věcné břemeno jako na institut, který není schopen zajistit oprávněnému přístup na jeho pozemky či stavby. V dané věci přitom měli žadatelé zajištěno zřízení věcného břemene užívání pozemku pro zajištění přístupu dokonce smlouvou o smlouvě budoucí (dle mého nadbytečně, viz vpředu). Co více po nich ještě kdokoliv chtěl?



Končím proto s tím, že jako bývalému soudci mně zde chybělo dotvoření předmětných právních předpisů, jež by vedlo k překonání právního formalismu a materiální nespravedlnosti. Soudy neměly povinnost řídit se doslovným zněním zmíněných vyhlášek a při proporcionálním pohledu na věc, který se přímo nabízel, by musely rozhodnout opačně. Test proporcionality by jasně ukázal, že žádost o rozdělení pozemku neohrožovala zájmy chráněné stavebním zákonem. Zamítnutí žádosti o rozdělení pozemku tak bylo dle mého v extrémním rozporu s principem spravedlnosti. To samozřejmě muselo vyvolat u účastníků řízení, jakož i jejich zástupce, pocit zmaru. Vždyť soudní ochrany se nedočkali v důsledku toho, že právní předpisy byly aplikovány sice zdánlivě souladně s jejich textem, avšak zcela odtržené od skutkové situace a reálných společenských vztahů. Nedovedu si představit, co to vše stálo času a finančních prostředků jak účastníky řízení, tak veřejný rozpočet, přičemž věc je i po 15 letech stále nedořešena. Marně si kladu otázku, jestli takovýto způsob výkonu státní moci někoho vůbec zajímá?

## Zrušení stavební uzávěry obce krajským úřadem jako nepřiměřený zásah do samosprávy?

Jan Czajkowski

Na veřejného ochránce práv (dále „ochránce“) se obrátili občané obce H. (dále „stěžovatelé“) ve věci postupu krajského úřadu při rušení opatření obecné povahy, kterým Rada obce H. vydala „Územní opatření o stavební uzávěře pro území ploch výroby a skladování“ (dále též „stavební uzávěra“).

Ke svému podání stěžovatelé doložili vlastní „návrh rušícího rozhodnutí“ (byl součástí usnesení krajského úřadu k zahájení přezkumu stavební uzávěry), z něhož vyplynulo, že krajský úřad shledával nezákonnost v nedodržení lhůty k vyvěšení (návrh byl vyvěšen na úřední desce obce od 30. 7. 2019 do 15. 8. 2019, dle krajského úřadu to mělo být až do 28. 8. 2019) a dále vytýkal drobnější nedostatky v odůvodnění stavební uzávěry.

Stěžovatelé považovali postup krajského úřadu za nepřiměřený zásah do samosprávy obce a práv občanů obce a dotazovali se ochránce, jakým způsobem mohou postup krajského úřadu („návrh rušícího rozhodnutí“ popř. výsledné „přezkumné rozhodnutí“) napadati. Ochránce stěžovatelům představil možnosti obrany a seznámil je rovněž s vybranými výklady a soudní judikaturou k problematice.

### Připomínky a námítky proti návrhu rušícího rozhodnutí

Konkrétně ochránce stěžovatele informoval, že k předmětnému návrhu rušícího rozhodnutí **může** ve smyslu § 172 odst. 4 správního řádu,<sup>1)</sup> obdobně jako k návrhu opatření obecné povahy (z judikatury se podává, že správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat rovněž za opatření obecné povahy),<sup>2)</sup> **kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou**

1) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2) „Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námítky.“ [Podle rozsudku Nejvyššího

**být rozhodnutím přímo dotčeny, uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky**, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu rozhodnutí. Dnem zveřejnění je 15 den po vyvěšení návrhu rozhodnutí na úřední desce krajského úřadu.<sup>3)</sup>

Ochránce podotkl, že z každé připomínky by mělo být zřejmé, kdo ji činí, tj. zda je splněna podmínka přímého dotčení v právech, povinnostech nebo zájmech. Z připomínky musí být rovněž zřejmé, které věci se týká, tzn. proti jakému návrhu, respektive jeho části, směřuje a co se navrhuje. Krajský úřad je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro své přezkumné rozhodnutí a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

Ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu **vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být** opatřením obecné povahy (zde přezkumným rozhodnutím) **přímo dotčeny**, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být přímo dotčeny (v příslušném usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje k zahájení přezkumu stavební uzávěry takto výslovně uvedena obec H.), **mohou podat proti návrhu rozhodnutí písemné odůvodněné námitky ke krajskému úřadu** ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Pro úplnost sdělení ochránce s odkazem na komentářovou literaturu<sup>4)</sup> uvedl, že speciální úprava stavebního zákona<sup>5)</sup> rozšiřuje okruh osob, jež mohou podávat námitky o **zástupce veřejnosti** (§ 23 stavebního zákona) a osob, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, tj. občanská sdružení (v současnosti **spolky**) ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>6)</sup> Ochránce konstatoval, že o námitkách dle § 172 odst. 5 správního řádu obliga-

---

správního soudu (NSS) ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS; všechny v článku uvedené rozsudky dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)]

- 3) **Návrh opatření obecné povahy musí být** podle § 172 odst. 1 správního řádu **zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů; dnem zveřejnění (ve smyslu dokonání tohoto úkonu)** podle § 172 odst. 5 věty první správního řádu **se proto rozumí patnáctý den ode dne vyvěšení návrhu opatření obecné povahy na příslušné úřední desce** (tedy způsobem stanoveným v § 25 téhož zákona). Teprve po uplynutí 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu počíná běžet lhůta 30 dnů pro podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy (podle rozsudku NSS ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 231/2015-44). Dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je podle § 172 odst. 1 správního řádu den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou při splnění požadavků § 25. Dnem zveřejnění návrhu opatření je tedy patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. **Podle stejných pravidel bude určen i den oznámení opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 správního řádu.** (Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, dostupný na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz))
- 4) Komentář ke stavebnímu zákonu – MACHAČKOVÁ, Jana. § 98 [Příslušnost k vydání územního opatření; proces vydání územního opatření]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 723.
- 5) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- 6) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

torně rozhoduje krajský úřad, rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění, které se uvede jako součást odůvodnění krajským úřadem vydaného přezkumného rozhodnutí.

### **Možnosti napadení rozhodnutí o námitkách**

Podle § 172 odst. 5 správního řádu se proti rozhodnutí o námitkách nelze odvolat, nicméně z toho, že dle věty poslední předmětného ustanovení – „změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy“ (zde přezkumného rozhodnutí) – lze dovozovat **přípustnost určitých opravných mechanismů**. Ochránce upozornil, vycházejí přitom i z odborné komentářové literatury a dostupné judikatury, že takovým **opravným mechanismem proti rozhodnutí o námitkách je přezkumné řízení** (k němuž je příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj) **a obnova řízení** (příslušnost krajského úřadu).<sup>7)</sup> Přestože názory na přípustnost uplatnění žaloby proti rozhodnutí o námitkách se různí, ochránce obecně doporučil k ochraně práv vyzkoušet i tuto cestu, tj. soudní přezkum v rámci tzv. výkonu správního soudnictví uplatněním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního.

### **Přiměřené využití pravidel přezkumného řízení**

Ochránce neopomněl zdůraznit, že v rámci přezkumného řízení krajského úřadu týkajícího se územního opatření obce o stavební uzávěře je nezbytné ve smyslu § 174 odst. 1 správního řádu **přiměřeně aplikovat ustanovení správního řádu upravující přezkumné řízení** (§ 94 a násl.). Dle § 94 odst. 5 správního řádu při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře. **K vadám řízení, které vydání územního opatření předcházelo, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na jeho soulad s právními předpisy, popřípadě na jeho věcnou správnost, se nepřihlíží** (§ 96 odst. 2 správního řádu). Dle § 94 odst. 4 správního řádu dále platí, že pokud po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí (územní opatření) bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.

---

7) „**Způsob rozhodnutí o uplatněné námitce může být předmětem přezkumného řízení** podle § 94 a násl. správního řádu nebo předmětem případné obnovy řízení, a to **jak k žádosti** dotčené osoby, tj. osoby, o jejíž námitku šlo, **tak i z moci úřední**. Také je možné, aby rozhodnutí o uplatněné námitce bylo napadeno **žalobou ve správním soudnictví** ve smyslu § 2 a § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Rozhodnutí o námitkách nabývá právní moci současně s účinností územního opatření o stavební uzávěře. Vzhledem k tomu, že je součástí územního opatření, neoznamuje se dotčeným osobám samostatně doručením písemného vyhotovení do vlastních rukou.“ (Viz komentář ke stavebnímu zákonu cit. v poznámce č. 3)

Ve vztahu ke krajským úřadem prezentovanému důvodu pro přezkum stavební uzávěry (nedodržení lhůty k vyvěšení) tak ochránce s odkazem na doktrínu i judikaturu poznamenal, že **smyslem a účelem publikace na úřední desce** má být v zásadě poskytnutí **informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, resp. umožnit veřejnosti seznámit se s jeho obsahem.**<sup>8)</sup>

## Napadení výsledku přezkumu stavební uzávěry u soudu

Konečně, k možnostem napadat výsledek přezkumu opatření obecné povahy o o stavební uzávěře, ochránce upozornil na to, že **řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit nelze,**<sup>9)</sup> z doktríny i judikatury nicméně vyplývá, že proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení **se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části** ve smyslu § 101a soudního řádu správního.<sup>10)</sup> Dle komentářové literatury: „soudní přezkum opatření obecné povahy, tudíž i územního opatření,

---

8) „Z obecné právní úpravy vyplývá povinnost zveřejnit návrh opatření obecné povahy na úřední desce úřadu, který řízení vede, a na úředních deskách dotčených obcí **nejméně po dobu 15 dnů** (§ 172 odst. 1 správního řádu), návrh je možné projednat veřejně, pokud to správní orgán, který řízení vede, uzná za vhodné (§ 172 odst. 3 správního řádu). Zvláštní je úprava projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány státní správy. Opatření obecné povahy vydané příslušným orgánem se oznámí veřejnou vyhláškou (§ 173 odst. 3 správního řádu) a nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení.“ (Dle komentáře ke stavebnímu zákonu ROZTOČIL, Aleš. § 98. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon – komentář*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.)

„V nyní projednávané věci má Nejvyšší správní soud za postaveno najisto, že předmětné opatření obecné povahy bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu dne 2. 8. 2007 a sňato dne 16. 8. 2007, na úřední desce tedy včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato, viselo předepsaných 15 dnů. Skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel, a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečná k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit. Na okraj pak poznamenejme, že ustanovení § 40 odst. 1 písm. a), část věty před středníkem, správního řádu, podle něhož pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, není v daném případě použitelné, neboť se vztahuje na lhůty k provedení úkonu v řízení, zatímco zde jde publikaci opatření obecné povahy.“ (Podle rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.)

9) Závěr č. 2 z jednání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu dne 9. 5. 2005 (dostupný na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)).

10) „Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a soudního řádu správního.“ (Podle rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.)

je upraven v ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního. **Návrh na zrušení územního opatření nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen vydaným územním opatřením.** Návrh na zrušení může podat i obec, a to v případě, že bylo územní opatření vydáno krajem. Příslušným k řízení je krajský soud. Podle ustanovení § 101b odst. 1 soudního řádu správního **lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.** Při rozhodování je posuzován soulad územního opatření se zákonem, zda příslušný orgán postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo územní opatření vydáno zákonem stanoveným způsobem. Pokud nebylo postupováno v souladu se zákonem, územní opatření je zrušeno dnem, který je určen v rozsudku. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne.<sup>11)</sup>

## **Závěr**

Lze shrnout, že ačkoli je územní opatření o stavební uzávěře vydáváno radou obce, o výkon samosprávy se nejedná. Tomu pak odpovídají i mechanismy rušení takového územního opatření o stavební uzávěře, jakož i možnosti obrany při rušení stavební uzávěry obce nadřízeným krajským úřadem.

---

11) Viz komentář ke stavebnímu zákonu cit. v poznámce č. 3.

# Jak se bránit proti územní studii?

Marek Hanák

*Územní studie je odborným podkladem pro pořizování územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území. Účelem územní studie je navrhnout, prověřit a posoudit možná řešení vybraných problémů a ověřit možnosti a podmínky změn v území. Veřejný ochránce práv se zabýval stížností majitele pozemku, že na základě územní studie, k níž se nemohl vyjádřit, nemůže využít svůj pozemek k účelu, ke kterému zamýšlel, protože podle územní studie má přes jeho pozemek vést veřejná cesta.*

## Skutkový stav

Na veřejného ochránce práv se obrátil nespokojený majitel pozemku, který s manželkou zakoupil pozemek, který se podle územního plánu nachází v plochách stabilizovaných Br – bydlení a rekreace. K uvedenému pozemku vydal vyjádření úřad územního plánování z hlediska platného územního plánu, a to pro účely zpracování znaleckého posudku na prodej pozemku. V uvedeném vyjádření úřad územního plánování potvrdil, že se jedná o pozemek v ploše bydlení a rekreace. Stěžovatel ale následně zjistil, že přes pozemek má vést veřejná cesta, která je zanesena v územní studii.

Stěžovatel poukazoval na to, že stavební úřad může jednat ve prospěch bývalého starosty obce, neboť objednatel územní studie byla manželka bývalého starosty, která si touto cestou zhodnotila své vlastní pozemky na úkor sousedních pozemků. Stěžovatel namítal, že pořizovaná územní studie je nezákonná, neboť nebyla projednána s vlastníky pozemků a znehodnocuje jeho pozemek.

Stěžovatel argumentoval tím, že podle názoru projektanta, kterého oslovil, je pozemek v územním plánu bez omezení a zmiňovaná územní studie byla pořizována v roce 2009 a podle § 30 odst. 6 stavebního zákona<sup>12)</sup> měla být do 8 let prověřena, jinak měla být vypuštěna z evidence.

Následně stěžovatel požádal úřad územního plánování o další schůzku, na které ale nedošlo k žádnému posunu, neboť úřednice trvala na tom, že pozemek je omezen územní studií a když stavbu rodinného domu neposune mimo plánovanou cestu, tak jej nepostaví. Po této schůzce stěžovatel obdržel zamítavé závazné stanovisko orgánu územního plánování.

I přes zamítavé závazné stanovisko orgánu územního plánování podal stěžovatel u příslušného stavebního úřadu žádost o vydání společného povolení ke stavbě rodinného

---

12) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

domu. Stavební úřad žádost zamítl, a to z důvodu zamítavého závazného stanoviska orgánu územního plánování.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání ke krajskému úřadu, jenž posoudil také závazné stanovisko orgánu územního plánování, které novým závazným stanoviskem potvrdil. Krajský úřad se také vyjádřil k námitce o neplatnosti územní studie, která nebyla ve lhůtě stanovené stavebním zákonem prověřena (podle přechodných ustanovení č. II zákona č. 225/2017 Sb., se musely územní studie, o kterých byla data vložena do evidence územně plánovací činnosti do 30. 6. 2010 posoudit do 31. 12. 2018).

Podle krajského úřadu byla územní studie prověřena sice až v roce 2019, kdy ji orgán územního plánování uznal za aktuální, proto v době vydání zamítavého závazného stanoviska byla územní studie platným územně plánovacím podkladem. Krajský úřad navíc uvedl, že i když územní plán nestanoví územní studii jako podmínku pro rozhodování v území, jde o neopomenutelný podklad a při rozhodování v území je třeba s ní počítat.

### **Pořízení územní studie**

Územní studie je podle § 25 stavebního zákona<sup>13)</sup> jedním z územně plánovacích podkladů a slouží jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace, jejichž změn a pro rozhodování v území. Podle § 30 odst. 2 stavebního zákona se územní studie pořizuje v případech, kdy je to uloženo územním plánem, a to z vlastního nebo jiného podnětu.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 7 As 191/2014-26, se jedná o neformální odborný podklad určený k ověření požadavků na ochranu hodnot území, k navržení, prověření a posouzení záměrů na změny v jeho využití, variant vybraných problémů a úprav nebo rozvoje některých funkčních systémů v území. Územní studii lze prověřovat a posuzovat jakékoliv změny v území bez formálních náležitostí, které jsou naproti tomu vyžadovány u pořizování územně plánovací dokumentace, tj. u zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Územní studie je tedy, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, nezávazná.

Podle § 30 odst. 6 stavebního zákona platí, že pořizovatel nejpozději do 8 let od posledního vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti prověří aktuálnost jejího řešení a v případě možnosti dalšího využití územní studie zajistí o této skutečnosti vložení dat do evidence, jinak Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“), popřípadě jím pověřená organizační složka státu, údaje o územní studii z evidence vypustí. Ministerstvo, popřípadě jím pověřená organizační složka státu, vypustí údaje o územní studii z evidence územně plánovací činnosti též v případě, že její obsah je v rozporu s právními předpisy.

---

13) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.



Důležité je, že stavební zákon nestanoví povinnost projednat územní studii s veřejností. Z § 30 stavebního zákona, kde je upraven institut územní studie,<sup>14)</sup> je zřejmé, že stavební zákon na rozdíl od procesu pořizování územního či regulačního plánu a jejich změn, vůbec nepočítá s tím, že by pořízení územní studie probíhalo v obdobném právním režimu se zapojením veřejnosti, vlastníků dotčených nemovitostí a dotčených orgánů, jak je tomu u pořizování územně plánovací dokumentace. Stavební zákon pouze stanoví, že pokud pořizovatel schválí možnost využití územní studie jako územně plánovacího podkladu pro rozhodování v území, podá návrh na vložení dat o této studii do evidence územně plánovací činnosti. Zapojení veřejnosti do procesu pořízení územní studie je sice možné, je ale výhradně na vůli pořizovatele, zda se rozhodne dát veřejnosti možnost se k územní studii vyjádřit.

### **Nezávaznost územní studie**

Jak už jsem zmínil výše, stavební zákon neupravuje proces pořízení územní studie a nestanoví ani povinnost jejího projednání s veřejností. Vlastníci pozemků tak nemají možnost se k územní studii vyjádřit. Proti územní studii se rovněž nelze odvolat, protože nemá povahu správního rozhodnutí. S ohledem na faktický dopad do vlastnických práv se proto ochránce přiklání k názoru, že je vhodnější využít územní studie jako podkladu k pořízení změny územního plánu a na jejím základě vymezit plochu pro stavbu veřejné komunikace v územním plánu.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, jmenovaný soud vyslovil závěr, že „z hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) stavebního zákona). (...) Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“

K závaznosti územní studie se vyjádřil také Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 20. 10. 2015, čj. 22 A 117/2013-72, v němž uvedl, že „v hierarchii územně plánovací dokumentace je co do závaznosti územní plán nadřazen územní studii. Územní studie by se stala závaznou, pokud by sloužila jako podklad pro změnu územního plánu (§ 25 stavebního zákona). Pokud k takové změně územního plánu nedošlo, nelze se při umístování stavby územní studie a v ní zpracovaného řešení dovolávat.“

K námitce stěžovatele, že územní studie není platná, protože nebyla v zákonem stanovené lhůtě prověřena, ochránce uvedl, že na základě informací uvedených v potvrzu-

---

14) Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

jícím závazném stanovisku krajského úřadu, tuto námitku nesdílí, neboť stavební zákon výslovně uvádí, že neaktuální územní studii z evidence územně plánovací činnosti vypustí ministerstvo nebo jím pověřená organizační složka státu,<sup>15)</sup> což se nestalo. Samotný fakt, že aktuálnost územní studie byla prověřena až po uplynutí lhůty stanovené stavebním zákonem, ještě automaticky neznamená, že by územní studie pozbyla platnosti. Takový právní následek z právní úpravy ve stavebním zákoně nevyplývá. Orgán územního plánování proto musel k předmětné územní studii přihlížet a zohlednit ji ve svém závazném stanovisku.

## **Shrnutí**

Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko orgánu územního plánování bylo zamítavé, nemohl stavební úřad žádosti stěžovatele vyhovět. Ze závazného stanoviska orgánu územního plánování bylo zřejmé, že záměr stavby rodinného domu je ve zjevné kolizi s územní studií vymezující obslužnou komunikaci protínající pozemek stěžovatele. Z tohoto pohledu nelze pokládat za pochybení, když orgán územního plánování posoudil záměr stěžovatele z hlediska cílů a záměrů územního plánování ve vazbě na pořízenou územní studii jako nepřípustný.

Veřejný ochránce práv stěžovateli sdělil, že změny v náhledu správních úřadů na stavební záměr lze dosáhnout v případě, že by stavebnímu úřadu předložil k projednání stavební záměr, který by byl sice v rozporu s územní studií, ale v souladu s územním plánem, a současně by na podporu svého záměru předložil vhodnější nebo rovnocenné řešení jako obsahuje územní studie. Jinými slovy by musel navrhnout variantní umístění veřejné komunikace v rámci předmětné plochy. Další možností je podat podnět k pořízení nové územní studie, která by stávající územní studii nahradila.

---

15) Podle § 30 odst. 6 stavebního zákona.

# Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb.

Václav Pech

Každoroční novela vyhlášky č. 441/2013 Sb. k provedení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku byla zařazena do plánu přípravy vyhlášek ústředními orgány státní správy na rok 2020. Ministerstvo financí, v jehož gesci „oceňovací“ vyhláška je, při aktualizaci základních cen a při úpravách oceňovacích postupů pro určování zjištěné ceny nemovitých věcí vychází z prováděných analýz údajů z prodejů nemovitých věcí v minulém roce, které Ministerstvu financí předávají finanční úřady, a které jsou statisticky vyhodnoceny. Zpracovatel v novele také zohledňuje konstruktivní připomínky odborné veřejnosti při využití její znalosti místních podmínek a zkušeností z používání právního předpisu v praxi.

Cílem novely je přiblížení zjištěné a sjednané ceny nemovitých věcí. Kromě úprav ocenění novela vyhlášky odráží i změny v novele zákona o oceňování, jmenovitě zákon č. 237/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon). Novela vyhlášky stanovuje podrobnosti k určení tržní hodnoty, jež byla do zákona o oceňování majetku zavedena. Stanovuje také podrobnosti k určení obvyklé ceny. Na základě uvedeného zákona vyhláška dále stanoví podklady pro zpracování cenové mapy stavebních pozemků a upřesňuje postup pro případy, kdy se cenová mapa použije či ne.

Nově zákon řeší ocenění rychle rostoucích dřevin, které bylo zapotřebí promítnout i do vyhlášky. Zákonem bylo do vyhlášky přesunuto i oceňování věcných břemen a byl zaveden i postup ocenění pro závady na nemovité věci. Výsledná aktualizace je provedena u základních cen stavebních pozemků vyjmenovaných obcí, jejich oblastí a některých krajů, základních cen některých staveb pro ocenění porovnávacím způsobem a koeficienty změny cen staveb.

I když většina ustanovení vyhlášky zůstává beze změny, přeci jen několik ustanovení doznává zásadní změny a některá nová přibyla. V následujících řádcích se o těch hlavních zmíním. Za ustanovení § 1 je vkládají nová ustanovení § 1a a § 1b. Ustanovení § 1a se týká určení obvyklé ceny. Obvyklá cena předmětu ocenění se určuje porovnáním sjednaných cen stejných, popřípadě obdobných předmětů ocenění v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Do porovnání se nezahrnují ceny sjednané za vlivu mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího a kupujícího ani vlivu zvláštní obliby. Ustanovení § 1a odst. 2 zahrnuje postup určení obvyklé ceny. Následující odstavec uvádí, že údaje použité pro určení obvyklé ceny musí být kontrolovatelné a postup jejich zpracování musí být z ocenění zřejmý a doložený. Ustanovení § 1a odst. 4 požaduje nemožnost určení obvyklé ceny podle odstavců 1 a 2 doložit, zejména uvést postupy, které byly pro zjištění realizovaných cen obdobných předmětů ocenění provedeny, a jejich výsledky.

Ustanovení § 1b se týká určení tržní hodnoty. Podle § 1b odst. 1 tržní hodnotou předmětu ocenění je odhadovaná částka, která se určuje zpravidla na základě výběru z více způsobů oceňování, a to zejména způsobu porovnávacího, výnosového nebo nákladového. Při určení tržní hodnoty předmětu ocenění se zohledňují tržní rizika a předpokládaný vývoj na dílčím či místním trhu, na kterém by byl obchodován. Ustanovení § 1b odst. 2 stanovuje, že při určení tržní hodnoty předmětu ocenění, s výjimkou služeb, se přihlíží k možnosti jeho nejvyššího a nejlepšího využití, které je ke dni ocenění možné, fyzicky dosažitelné, právně přípustné a ekonomicky proveditelné. Ustanovení § 1b odst. 3 ukládá, že údaje použité pro určení tržní hodnoty musí být kontrolovatelné a postup jejich zpracování, včetně použití jednotlivých způsobů oceňování, musí být z ocenění zřejmý a doložený.

Ustanovení § 1c odst. 1 uvádí, že spolu s určením obvyklé ceny nemovité věci nebo její tržní hodnoty se určí i cena zjištěná. Případné rozdíly v ocenění je třeba náležitě odůvodnit. Ustanovení § 1c odst. 2 stanovuje, že odstavec 1 se nepoužije v případě ocenění předmětu zajištění pro účely související s činnostmi banky, zahraniční banky nebo spořitelního a úvěrního družstva.

Změna ustanovení § 2 se týká vložení nových odstavců 1 a 2. Odst. 1 se týká cenové mapy stavebních pozemků a zahrnuje textovou část a grafickou část. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) určuje, co textová část obsahuje, obdobně ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) určuje, co obsahuje grafická část. Ustanovení § 2 odst. 2 stanovuje, že návrh cenové mapy stavebních pozemků nebo její změny předkládá obec před jejím vydáním Ministerstvu financí k vyjádření v listinné podobě složené do formátu A4 nebo v elektronické podobě na nosiči dat.

Změn doznalo znění ustanovení § 2 odst. 5. Pozemek, který není podle § 9 odst. 2 zákona o oceňování majetku stavebním pozemkem, nelze podle cenové mapy stavebních pozemků ocenit. Takový pozemek se ocení podle příslušného ustanovení této vyhlášky.

Nově se doplňuje § 2 o odstavec 6, který zní: Stavební pozemek neoceněný cenou v cenové mapě stavebních pozemků se ocení podle § 3 až 5.

Nově se za ustanovení § 39 vkládá ustanovení § 39a o oceňování věcného břemene, ustanovené § 39b o zjednodušeném ocenění věcného břemene pro technickou infrastrukturu a ustanovení § 39c o oceňování závady na nemovité věci.

Podle ustanovení § 39a odst. 1 se cena věcného břemene určuje v závislosti na počtu let jeho dalšího trvání a ročního užítku oprávněného, kromě časově neomezeného reálného břemene a vykupitelné služebnosti. Rozlišuje, je-li věcné břemeno zřízeno na dobu neurčitou či dobu určitou nebo na dobu života. Ustanovení § 39a odst. 1 písm. a) uvádí výpočet ceny věcného břemene pro případ, kdy je věcné břemeno zřízeno na dobu neurčitou, s výjimkou zjednodušeného ocenění věcného břemene pro technickou infrastrukturu podle § 39b. Cena se vypočítá jako podíl ročního užítku oprávněného z věcného břemene v Kč a míry kapitalizace. Ustanovení § 39a odst. 1 písm. b) uvádí výpočet ceny věcného

břemene zřízeného na dobu určitou nebo na dobu života. Cena věcného břemene se v takovém případě vypočte podle vzorce jako součin ročního užítku oprávněného z věcného břemene v Kč a výsledného podílu míry kapitalizace v závislosti na počtu let dalšího trvání věcného břemene. Ustanovení § 39a odst. 2 určuje roční užitek oprávněného z věcného břemene jako součet všech dílčích ročních užítků, které plynou oprávněnému z věcného břemene. Roční užitek je podle daného vzorce určen jako součet násobků dílčího ročního užítku oprávněného z věcného břemene z nemovité věci nebo její části zatížené věcným břemenem v Kč a koeficientu míry užítku, který zohledňuje podíl oprávněného z věcného břemene na ročním užítku plynoucím z nemovité věci vlastníkovi a míru omezení vlastníka věci a vyjadřuje tak způsob a četnost využívání nemovité věci oprávněným. Koeficient míry užítku se určuje podle účelu užívání zatížené nemovité věci věcným břemenem oprávněným. Dílčí roční užitek se obvykle zjistí pro ocenění služebnosti pozemkové, služebnosti požívacího práva a reálného břemene. Ustanovení § 39a odst. 3 určuje počet let dalšího trvání věcného břemene jako dobu, která uplyne od roku, ke kterému se ocenění provádí, do zániku věcného břemene. Nelze-li datum zániku věcného břemene ze smlouvy o zřízení věcného břemene určit, vyjma věcného břemene zřízeného na dobu života, má se za to, že bylo zřízeno na dobu neurčitou. Rozlišuje se přitom, zda se jedná o osobní věcné břemeno sjednané na dobu života, časově neomezenou osobní služebnost či služebnost opory cizí stavby. Ustanovení § 39a odst. 4 stanovuje, že nelze-li cenu věcného břemene zjistit podle odstavců 1 až 3, oceňuje se peněžní částkou ve výši 10 000 Kč. Ustanovení § 39a odst. 5 pak uvádí, že právo zřízené jinak než věcným břemenem obdobně služebnosti nebo reálnému břemeni se oceňuje podle odstavců 1 až 4.

Ustanovení § 39b odst. 1 uvádí, že zjednodušené ocenění věcného břemene pro technickou infrastrukturu se použije pro umístění podzemního vedení technické infrastruktury do silničního nebo pomocného silničního pozemku, pokud je zřízeno na dobu neurčitou. Cena se určuje v závislosti na umístění vedení na těchto pozemcích podle daného vzorce. Ten je výslednicí násobku ročního užítku oprávněného v Kč za metr z věcného břemene pro podzemní technickou infrastrukturu, délky vedení technické infrastruktury v metrech a koeficientu míry užítku a omezení vlastníka nemovité věci pro zjednodušené ocenění věcného břemene pro technickou infrastrukturu. Ustanovení § 39b odst. 2 stanovuje hodnotu ročního užítku nejméně na 10 Kč za metr a nejvíce 1 500 Kč za metr.

Nové znění ustanovení § 39c odst. 1 uvádí, že celková cena závad zatěžujících nemovitou věc se určuje v závislosti na počtu let jejich dalšího trvání podle daného vzorce, který je výslednicí součtu ceny dílčí závady na dobu neurčitou v Kč, kromě časově neomezeného reálného břemene a vykupitelné služebnosti a ceny dílčí závady na dobu určitou nebo na dobu života oprávněného v Kč, kromě časově neomezeného reálného břemene a vykupitelné služebnosti. Obojí v závislosti na počtu dílčích závad připadajících na dobu neurčitou a počtu dílčích závad připadajících na dobu určitou nebo dobu života oprávněného. Ustanovení § 39c odst. 2 stanovuje, že dílčí roční újma vlastníka nemovité věci ze závady se určí jako rozdíl mezi výší dílčího ročního užítku plynoucího z nemovité věci bez zatížení závadou a výší dílčího ročního užítku z nemovité věci se zatížením závadou. Ustanovení § 39c odst. 3 uvádí, že počet let dalšího trvání závady se určí jako doba, která

uplyne od roku, ke kterému se ocenění provádí, do zániku závady. Ustanovení § 39c odst. 4 uvádí, že celková cena souhrnu závad zatěžujících nemovitou věc nesmí činit více než 80 % určené ceny nemovité věci.

Rychle rostoucí dřeviny se objevují u nově vloženého odstavce 2 v ustanovení § 46. Základní cena a druhy rychle rostoucích dřevin pěstovaných ve výmladkových plantážích na zemědělské půdě jsou uvedeny v přílohách č. 43 a 42 k této vyhlášce v Kč za m<sup>2</sup>. Základní cena se vynásobí korekčními faktory porostů a pozemků podle přílohy č. 44 k této vyhlášce a výměrou výmladkové plantáže v m<sup>2</sup>.

Nové znění ustanovení § 49 objektivněji vystihuje míru znehodnocení nemovité věci závadou, kterou je nemovitá věc skutečně zatížena. Jmenovitě se nově od ceny nemovité věci neodečítá celá cena věcného břemene, ale cena souhrnu závad určená podle ustanovení § 16c zákona o oceňování majetku a ustanovení § 39c nové vyhlášky, nejvýše však o 80 % určené ceny nemovité věci.

Některých změn doznaly i přílohy vyhlášky.

V příloze č. 2 jsou v tabulce č. 1 aktualizovány základní ceny za m<sup>2</sup> stavebního pozemku ve vyjmenovaných obcích, okresech nebo oblastech na základě sjednávaných cen a analýz údajů, které územní pracoviště finančních úřadů předávají Ministerstvu financí na základě ustanovení § 33 odst. 3 zákona o oceňování majetku.

V příloze č. 3 index trhu s nemovitými věcmi, došlo v tabulce č. 1 ve znaku 8 – poloha obce k upřesnění textu u popisu kvalitativního pásma II., III., a V.

V příloze č. 20 polohový koeficient, byla na základě aktualizovaných lázeňských míst do tabulky č. 2 doplněna tři lázeňská místa.

V příloze č. 22 jsou v tabulce aktualizovány hodnoty míry kapitalizace pro oceňování majetkových práv výnosovým způsobem v řádku 17, kde je upraven i název položky. Nově je zařazen řádek 18, kde je uvedena hodnota míry kapitalizace pro oceňování pozemků nezastavěných, které nejsou v jednotném funkčním celku, zatížených věcným břemenem.

V nové příloze č. 22a v tabulce č. 1 jsou uvedeny koeficienty míry užítka a omezení vlastníka nemovité věci pro zjednodušené ocenění věcných břemen technické infrastruktury. Tabulka č. 2 pak uvádí koeficienty míry užítka a míry omezení vlastníka nemovité věci pro věcná břemena pro technickou infrastrukturu podle druhu technické infrastruktury, prostorového umístění vedení a druhu pozemku. V tabulce č. 3 je podle věku oprávněného z věcného břemene přiřazen průměrný počet let dalšího trvání věcného břemene.

K aktualizaci u ocenění porovnávacím způsobem došlo na základě analýzy údajů, předaných z územních pracovišť finančních úřadů na Ministerstvo financí v návaznosti na ustanovení § 33 odst. 3 zákona o oceňování majetku v tabulce č. 1 přílohy č. 24 týkající

se základní ceny za m<sup>3</sup> obestavěného prostoru rodinného domu, rekreační chalupy nebo rekreačního domku, v tabulce č. 1 přílohy č. 25 týkající se základní ceny za m<sup>3</sup> obestavěného prostoru rekreační chaty nebo zahrádkářské chaty, v tabulce č. 1 přílohy č. 26 týkající se základní ceny za m<sup>3</sup> obestavěného prostoru garáže, v tabulce č. 1 přílohy č. 27 týkající se základní ceny za m<sup>2</sup> podlahové plochy jednotky bytu.

Změny doznala hodnota koeficientu změn cen staveb – Ki v příloze č. 41. Úprava koeficientů vychází z údajů, které každoročně poskytuje Český statistický úřad za 1. pololetí příslušného roku.

Za přílohou č. 41 se doplňují přílohy č. 42 až 44. Příloha č. 42 obsahuje seznam druhů rychle rostoucích dřevin pěstovaných ve výmladkových plantážích na zemědělské půdě. V tabulce č. 1 jsou uvedeny produkční druhy rychle rostoucích dřevin a v tabulce č. 2 jsou uvedeny neprodukční druhy rychle rostoucích dřevin. V uvedených tabulkách jsou vedle mezinárodních uvedeny i české názvy.

Příloha č. 43 uvádí v tabulce základní ceny v Kč/m<sup>2</sup> výmladkových plantáží rychle rostoucích dřevin na zemědělské půdě v členění podle stáří pařezů a kmenů.

Příloha č. 44 v tabulce č. 1 obsahuje typy výmladkových plantáží rychle rostoucích dřevin a korekční faktor jejich ceny podle intenzity pěstování a druhů dřevin. Typ porostu se člení podle intenzity pěstování a podle hlavního produktu. Tabulka rozlišuje druhy pěstovaných dřevin, hustotu porostu a korekční faktor typu porostu. Nejvyšší korekční faktor mají produkční odrůdy určené na palivové dřevo a nejnižší korekční faktor mají multifunkční a extenzivně pěstované odrůdy určené na štěpku. Tabulka č. 2 zahrnuje typy pozemků a jejich korekční faktory podle vhodnosti pro pěstování výmladkových plantáží rychle rostoucích dřevin. Pozemky jsou členěny na optimální, vhodné a nevhodné pro pěstování výmladkových plantáží rychle rostoucích dřevin. Tabulka č. 3 obsahuje hlavní půdně klimatické jednotky pozemků optimálních pro výmladkové plantáže. Tabulka č. 4 zahrnuje hlavní půdně klimatické jednotky pozemků vhodných pro výmladkové plantáže. Tabulka č. 5 obsahuje hlavní půdně klimatické jednotky pozemků nevhodných pro výmladkové plantáže.

Pro úplnost uvedme, že vyhláška č. 488/2020 Sb., kterou se mění vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2021.

# BIM je cesta k větší právní jistotě a standardizaci

Michael Pascal Večeř, Jaroslav Nechyba

*Digitalizace mění řadu zažitých postupů a spolu s tím se proměňuje i prostředí, ve kterém pracujeme. Protože digitalizovat neznamená jen pracovat na počítači, znamená to významně proměnit způsob, jakým komunikujeme, jak se rozhodujeme a nevyhne se ani zažitým pracovním postupům. Stranou téhle změny nezůstane ani stavebnictví – cestou, jak ji zvládnout, je metoda BIM. Pokud to uděláme dobře, otevře se před celým oborem množství cest, jak pracovat mnohem efektivněji.*

O digitalizaci se mluví také jako o čtvrté průmyslové revoluci. A stejně jako tři předchozí, i ta čtvrtá otřeše zažitými pořádky nejen v několika málo vybraných oborech, ale úplně ve všech. Změny, které digitální svět přinese, promění fungování současné ekonomiky i tržního prostředí. Tomu se budou muset přizpůsobit nejen firmy samotné, pro které to bude jediná cesta jak v zostřující se konkurenci obstát a přežít, ale i právní rámec prostředí, ve kterém se pohybují.

Digitalizace stavebnictví je součástí vládní strategie Digitální Česko, která má podpořit změny nejen v průmyslu a soukromé sféře, ale také v oblasti státních agend a veřejné správy. Po jejím přijetí v roce 2018 do ní byla začleněna i Koncepce zavádění metody BIM v ČR (Koncepce BIM), schválená usnesením vlády ČR o rok dříve.

Na začátku letošního roku vláda svým usnesením číslo 41/2021 schválila aktualizaci harmonogramu Koncepce BIM z hlediska rozsahu a termínů. Mj. počítá s uložením povinnosti použití metody BIM pro nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce (ve smyslu zákona o zadávání veřejných zakázek), financované z veřejných rozpočtů, včetně zhotovení jejich přípravné a projektové dokumentace, se zohledněním závěrů z vyhodnocení pilotních projektů a s přihlédnutím ke specifickým jednotlivých druhů staveb s postupnou účinností od 1. 7. 2023. Ve stejném čase navíc začne v České republice fungovat také digitální stavební řízení, které umožní předávat výkresovou dokumentaci v elektronické nebo digitální podobě. Jedním z našich cílů je zajistit, aby bylo možné využít BIM modely při stavebním řízení.

Naplněním Koncepce BIM bylo vládou pověřeno Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). Úzce při tom spolupracujeme s odborem Koncepce BIM České agentury pro standardizaci (ČAS). Čas na přípravu se pomalu krátí a velké změny stojí nejen před veřejnými zadavateli, ale třeba také před stavebními úřady. Dnešní praxe je postavena pouze na faktu, že nezpochybnitelný originál je pouze papír založený v šanonu. Stojí před námi výzva zajistit, aby se elektronické dokumenty dostaly na úroveň těch papírových a aby chom záznamy o jejich změnách (audit logy) mohli brát jako důkaz toho, kdo a jak s dokumentem nakládal. Tedy, neoddělitelně a za všech okolností průkazně spojili činnosti s konkrétním obsahem. Zároveň musíme zabezpečit co nejvěrohodnější autentizaci uživatelů, kteří je provedli. To vše tak, abychom se na elektronický originál mohli spolehnout, jako na ten papírový.



Řešení tohoto a souvisejících úkolů stojí před právníky a legislativci v úzké spolupráci s vývojáři IT systémů a aplikací. Důležité je uvědomit si, že digitalizace nemá přinést práci navíc a přidat nám úkoly k těm stávajícím. Nemělo by to být tak, že budeme věci dělat „normálně“, postaru, jak jsme zvyklí, a pak ještě navíc digitálně. Něco takového nebude v digitálním světě fungovat, a nové situaci se musí přizpůsobit i právní rámec. Proto není potřeba na digitalizaci pohlížet jako na nový problém, ale najít cestu, jak stávající postupy rozšířit i do digitálního světa. Digitalizace sama o sobě nevytváří nové úkoly či procesy, jen mění způsob, jak přistupujeme k těm stávajícím.

## **BIM je změna způsobu práce**

Říká se, že základem čtvrté průmyslové revoluce jsou data, nebo také informace. Počítače jsou schopny zpracovávat obrovské množství informací během několika milisekund. Má to ale jeden háček, pokud jen změníme papírový dokument na elektronický, změnili jsme jen formu. Proměna je potřeba hlubší. Abychom mohli považovat data za digitální, je nutné do značné míry standardizovat jejich podobu a strukturu. Jen tak totiž dosáhneme toho, že budou strojově čitelná, automatizovaně zpracovatelná, a tím i procesy s nimi opakovatelné.

Může to na první pohled znít složitě. Stavebnictví je přece obor zahrnující tolik různých profesí, každá stavba je svým způsobem jedinečná, tak jaká standardizace? Musíme si ale uvědomit, že standardizovaný neznamená za všech okolností stejný a právě rozmanitost stavebních profesí je jedním z klíčových důvodů, proč je standardizace tak nutná a prospěšná. Základem každé úspěšné digitalizace je totiž sdílení informací. Jeden bonmot říká, že informace, kterou nesdílíme, je mrtvá či zbytečná. Uvědomme si, jak mezi sebou fungují jednotlivé stavební profese nyní. Už dnes většina dokumentů vzniká elektronicky, na počítači pracují všichni. Jenže co se pak s informacemi děje?

Od prvního stavebního záměru až po převzetí hotové stavby správcovskou firmou, která ji provozuje, se digitální dokumenty několikrát vytisknou nebo převedou do PDF, čímž se v podstatě analogizují a poté znovu digitalizují. Může se to zdát jako banalita, ale ve skutečnosti není – při každé takové změně se totiž obrovské množství informací ztratí – papír ani PDF je totiž neumí přenést tak, aby je další zainteresovaná profese mohla využít. A tak se některé věci zadávají znovu a znovu, a lidé dělají tu samou práci několikrát. To ale znamená, že zbytečně ztrácíme čas a mrháme jejich potenciálem. Nehledě na to, že se zvyšuje riziko vzniku chyb. V důsledku to celý proces stavby zdržuje a hlavně prodražuje, protože firmy jsou méně efektivní. Jak dopadnou v konkurenci s těmi, které už digitální transformaci zvládly, dokáží mnohem flexibilněji sdílet informace a tím lépe reagovat na požadavky zákazníků a díky efektivitě být i levnější?

Využívání metody BIM tak neznamená začít kreslit stavby na počítači a vytvářet 3D modely. Je to téměř bez nadsázky vstupenka do světa digitálního stavebnictví. Zkratka BIM znamená Building Information Modeling/ Management, česky tedy management informací o stavbě. Pokud chceme BIM začít úspěšně využívat – a v blízké budoucnosti pravděpodobně ani jiná než digitální cesta nebude – je třeba se skutečně podrobně podívat na stávající procesy, způsob, jakým jednotliví lidé v týmu fungují. Při téhle revizi se poměrně často podaří najít postupy, které jsou již nadbytečné a provádějí se jen ze

zvyku či setrvačnosti. Digitalizace může také proměnit role, které jednotliví lidé ve firmě či organizaci mají. Neměli bychom se ale obávat toho, že digitalizace bude znamenat masivní nárůst nezaměstnanosti. Stroje tu nejsou od toho, aby lidem práci brali, ale aby ji zjednodušily, zrychlily a zefektivnily. Přesvědčili se o tom dělníci v továrnách během první a druhé průmyslové revoluce a stejně tak to bude i během té čtvrté, kdy stroji jsou IT systémy a umělá inteligence. Tentokrát totiž proměna neskončí u montážních linek, ale robotizace a digitalizace promění opravdu všechny profese v ekonomice.

Jedním z nejdůležitějších atributů metody BIM je – a platí to obecně o digitálním světě – sdílení informací. Je to totiž jediná cesta jak zabránit duplicitnímu vytváření stejných informací, potřebujeme zajistit, aby jednotlivé stavební profese mohly informace sdílet, i když každý z nich používá jiné nástroje a potřebuje se na informace dívat i z jiného úhlu pohledu. To si vyžádá i úpravu právního rámce, který musí zajistit vytvoření vyváženého férového prostředí zajišťující důvěru a transparentnost i v digitálním prostředí tak, abychom nemuseli stále dokola něco tisknout, podepisovat a zakládat do hromady papírů v šanonech. I tady může metoda BIM významně pomoci.

## **Digitální realita**

Ještě dnes se setkáváme s chybným přesvědčením, že BIM znamená vytvořit 3D model. Odtud panuje názor, že pokud chceme „dělat v BIMu“, stačí koupit nějaký software a bude vše vyřešeno. Jenže to není úplná pravda. BIM stojí především na propojení všech informací v takzvaném informačním modelu stavby (IMS), kterému se také někdy říká digitální dvojče. A je to název docela přesný, protože by skutečně mělo jít o co nejpřesnější kopii fyzické stavby v digitálním světě. Informační model stavby nezačíná vznikat až v počítači projektanta či architekta, který kreslí její návrh. Ono digitální dvojče se rodí mnohem dříve. Už v okamžiku zveřejnění prvního stavebního záměru se začínají k plánovanému projektu scházet první informace. A ty se musí stát součástí IMS. V něm se totiž propojuje veškerá komunikace, procesy a postupy a obecně všechny informace, které se ke stavbě váží po celou dobu jejího životního cyklu – od stavebního záměru až po odstranění stavby, která už dosloužila.

Jednou z částí IMS je také vyjádření podoby plánované (nebo již hotové) stavby, která se rodí v některé z CAD/BIM aplikací, se kterými pracuje architekt či projektant. Označujeme ji jako digitální model stavby (DIMS). Ale představovat si, že DIMS je něco, jako když vám ve studiu ukáží vzhled vaší budoucí kuchyně, by bylo velmi zjednodušené. Digitální podoba stavby v sobě totiž obsahuje nejen grafické informace (tedy to, co vidíme na 3D modelu), ale především také informace negrafické. Grafická data v DIMS jsou tím, co můžeme na modelu vidět pouhým okem. To, jak stavba vypadá, jaké jsou povrchy, textura, a samozřejmě její 3D model. Negrafické popisné (alfanumerické) informace jsou seznamem vlastností a mají podobu hodnot v určeném formátu (číslo, datum, text apod.). Vlastnostmi mohou být například rozměry, plocha, objem, požární odolnost, nosnost, právě tak i informace o umístění, záruce, ceně a mnoho dalších. Kromě toho DIMS obsahuje i další negrafické informace pro abstraktní části stavby (např. místnosti, zóny, funkční systémy), které nemají vlastní samostatnou grafickou podobu, ale určitým způsobem sdružují prvky stavby do skupin.

Ovšem vytvářet informační model stavby by nemělo smysl, pokud bychom ho nemohli sdílet. Teprve pak můžeme využívat skutečných přínosů digitalizace a teprve pak se zbavíme neustálého kopírování a duplicitního zadávání informací. Klíčovým pilířem metody BIM je proto společné datové prostředí (CDE), místo, kde žije digitální dvojče. Prostřednictvím společného datového prostředí sdílí zadavatel informace se svými partnery, měli by k němu mít přístup všichni zainteresovaní a mělo by sehrávat také nenahraditelnou roli při zajištění důvěry. Občas se říká, že je zdrojem jediné pravdy. A není to úplně nadnesené – informace v CDE by měly být v každém okamžiku platné. Nelze si tedy myslet, že je to jen nějaké úložiště dokumentů. Kromě digitálního modelu stavby a všech dalších elektronických dokumentů by měly být v CDE i záznamy o všech procesech. Jeho prostřednictvím musí probíhat také veškerá komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem či dodavateli. Společné datové prostředí by tak mělo být přístupné všem, kteří potřebují informace o stavbě spravovat. I proto se obvykle dodává jako cloudové řešení. Existuje i on-premise varianta, ale ta vyžaduje zajištění vnějšího přístupu do vnitřní sítě zadavatele, což bývá poměrně komplikované a může to být i potenciálně nebezpečné. Nicméně i v případě cloudového řešení je třeba velmi pečlivě dbát na to, kdo má k jakým informacím přístup. I tady bude důležité správné nastavení právního rámce, aby všechna práva dotčených osob byla chráněna obdobně, jako by tomu mělo být dnes v „analogovém“ světě.

Mějme na paměti, že pokud chceme být efektivní, tak CDE téměř zcela přebírá funkci komunikačního kanálu. Požadavky, návrhy či dokumenty už by mezi zadavatelem a dodavatelem neměly putovat e-maily, telefony či dokonce dopisy, ale výhradně prostřednictvím CDE. To znamená, že z e-mailu přestane být nositel informace, ale stane se pouhým notifikačním kanálem. I to může být jeden z příkladů, jak digitalizace promění náš způsob práce. Tak například, místo, aby požadavek na změnu typu oken na stavbě putoval e-mailovými schránkami několika lidí a záhy nebylo jasné, kdo o tuto změnu požádal a kdo ji schválil, vše proběhne přehledně a digitálně v CDE.

Například pracovník zadavatele, který bude požadovat změnu projektu a bude k tomu oprávněn, tak zadá svůj požadavek přímo do CDE. O něm se automaticky dozví dodavatel, který přidá informaci o dopadu na celkovou cenu stavby. Požadavek pak putuje k projektantovi, aby schválil zásah do svého autorského díla, případně projekt příslušně upravil, a nakonec bude finální schválení opět na původní odpovědné osobě u zadavatele. Tento proces sám o sobě nový samozřejmě není, výhodou je, že v digitálním prostředí je o každém takovém kroku nesmazatelný záznam. Bude tak navždy zaznamenáno, kdo změnu požadoval a kdo ji schválil či neschválil. Stejně tak bude patrné, kdo opomněl udělat příslušný krok, a tak může být například automaticky informován jeho nadřízený. Nebude už tedy možné, aby nějaký požadavek zapadl a stavba se kvůli tomu zdržela, nebo byl dodavatel překvapen navýšením ceny, o kterém nebyl (nebo údajně nebyl) informován.

## **Sdílení potřebuje standardy**

Nicméně ani umístění informací do digitálního modelu stavby a do jednoho místa ve společném datovém prostředí ještě nemusí znamenat, že informace z něj budou moci využívat všechny stavební profese. Každá z nich totiž potřebuje pro svou práci jinou část informací z modelu. A právě proto vstupuje do hry, jako jeden z nejdůležitějších aspektů

digitalizace, standardizace. Samozřejmě není možné, aby všechny stavební profese využívaly stejné programy. Nicméně je potřeba, aby všechny využívané programy byly schopny načíst ty informace z digitálního modelu stavby, které tu kterou profesi zajímají. Proto v rámci činnosti odboru Koncepce BIM při České agentuře pro standardizaci vzniká Datový standard staveb. Ten je založen na formátu IFC, který je i mezinárodně akceptován jako standard pro sdílení informací a už dnes jej podporuje většina velkých softwarových výrobců v oboru stavebnictví.

Datový standard staveb (DSS) ale není vázán výlučně na tento formát. Jeho úkolem je definovat strukturu dat tak, aby bylo jasné, jaké informace se na jakém místě nacházejí. DSS tedy není nově vytvářeným formátem ani novým typem souboru, stanovuje pouze pravidla, jak s daty uvnitř souboru DIMS nakládat. To znamená, že výrobci budou moci jeho podporu snadno implementovat do svých aplikací a umožnit načítání informací z DIMS přímo do nástroje, který používá příslušná stavební profese – a bude úplně jedno, že projektant, rozpočtář i třeba revizní technik potřebují z digitálního modelu stavby úplně jinou sadu informací.

Kromě toho umožňuje DSS využívat takzvané datové šablony, což jsou v podstatě definované sady informací potřebné v tom kterém okamžiku životního cyklu stavby. Například revizní technik požární ochrany může pomocí datové šablony určit, jaké informace o stavbě potřebuje, aby ji mohl správně posoudit. Má to ale ještě jednu podmínku – všechny nástroje musí nejen data ukládat ve stejné (nebo známé) struktuře, musí zároveň mluvit stejným jazykem, zjednodušeně řečeno, musí stejné části staveb označovat stejně. Právě v tom je dnes jeden z největších kamenů úrazu, který komplikuje vzájemnou spolupráci napříč stavebními profesemi. Není zaručeno, že například okno, které zadal projektant do modelu, identifikuje správně i software pracovníka pro oceňování staveb (rozpočtáře), a pokud ano, že správně načte všechny jeho vlastnosti. Proto je potřeba společný jazyk, kterým je jednotný klasifikační systém. Ten zajistí, že každý stavební prvek či stavební entita bude ve všech nástrojích rozpoznán a chápán stejně.

V podstatě je to jakýsi univerzální překladač. Zástupci České agentury pro standardizaci se v minulých letech zapojili do mezinárodní spolupráce, ze které vzešel nový mezinárodní klasifikační systém CCI. Na jeho vzniku se podílelo několik zemí EU, které v loňském roce ustavily také mezinárodní organizaci CCI Collaboration, která bude klasifikační systém dále rozvíjet. Tvůrci CCI se navíc dohodli, že celý klasifikační systém bude dán k dispozici zdarma, bez nároků na licenční či autorské poplatky. Může je tedy pro své stavby využívat jakýkoli zájemce bez omezení. Celý klasifikační systém si lze stáhnout v češtině ze stránek [www.koncepcbim.cz](http://www.koncepcbim.cz).

## **Standardní neznamená stejný**

Přesto ani nejlepší nástroje pro management informací nepřinesou do stavebnictví tolik potřebnou transparentnost, pokud je nebudeme využívat ve férovém a důvěryhodném prostředí. Cestou, jak napomoci jeho vzniku, je nezastavit standardizaci jen u technických aspektů, ale pokusit se udělat krok ještě dál. Ke standardizaci smluvního prostředí. To znamená, dostat se do situace, kdy budou smlouvy ke stavebním zakázkám vycházet ze stejných principů a budou díky tomu předvídatelné a také transparentnější.

Pochopitelně není podmínkou, aby smlouvy byly úplně totožné pro všechny zadavatele i stavby. Prostor pro specifičnost musí zůstat. Zároveň ale platí, že nelze digitalizovat chaos a pokud chceme (nebo spíše musíme) přenést stavebnictví do digitálního věku, je žádoucí se cestou ke standardizaci smluv vydat. V řadě zemí světa mají již mnoho let svůj národní standard anebo využívají standard smluv mezinárodní federace konzultačních inženýrů (FIDIC), které se stále častěji uplatňují i v soukromém sektoru. Ke standardizaci stavebních smluv sáhla již celá řada vyspělých států světa. Ukazuje se totiž, že je velmi neefektivní s každou stavební zakázkou znovu a znovu nastavovat a ladit veškeré procesy a pravidla. Využívání standardizovaných smluv zmenšuje prostor pro chyby a omyly, které, jakkoli neúmyslné, mohou často znamenat vysoké náklady navíc.

Při využívání metody BIM vstupuje do hry navíc nastavení všech digitálních postupů pro sdílení a předávání informací. Proto je jedním z nezbytných pilířů metody BIM tak zvaný BIM protokol. To je v podstatě součástí stavební smlouvy, která určuje pravidla pro sdílení dat. Velmi zjednodušeně lze říci, že stanovuje požadavky a povinnosti zadavatele a dodavatele v digitálním světě. Vydání vzorového BIM protokolu je odborem Koncepce BIM ČAS plánováno na březen letošního roku.

### **Využijme nabízenou šanci**

Jak stanovuje zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičtví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, od července roku 2023 dostane stavební řízení v České republice digitální podobu. Pokud veřejná i státní správa, stejně jako stavebníci, využijí naplno možností, které jim to otevírá, podaří se vyřešit jedno z nejbolestivějších míst stavebnictví u nás – zdoluhavý, a často i nepředvídatelný, proces povolování a následné kolaudace stavby. Délka stavebního řízení u nás patří k největším na světě. Právě to může digitalizace změnit.

Je dobré připomenout, že i nadále bude možné (alespoň prozatím) postupovat ve stavebním řízení jako doposud, to znamená předat příslušnému stavebnímu úřadu dokumentaci v papírové podobě. Nově se ale otevře prostor využít připravovaný Portál stavebníka a předat dokumentaci v elektronické formě ve formátu PDF. Proč ale zůstat jen na půl cesty a neposunout se ke skutečné digitalizaci? Zákon předpokládá, že potřebná data bude možné předat i ve formě digitálního modelu stavby.

Může se to zdát jako komplikace. Ale je třeba si uvědomit, že na základě aktualizovaného harmonogramu Koncepce zavádění metody BIM schváleného vládou ČR v lednu letošního roku, budou muset veřejní zadavatelé od července 2023 postupně přecházet na řízení stavebních zakázek metodou BIM. Tento termín je záměrně stejný s termínem, kdy začne fungovat digitální stavební řízení. Proč tedy nevyužít šance a nezačít využívat metodu BIM – pokud ji stejně budou muset využívat pracovníci při zadávání veřejných stavebních zakázek – i pro agendu stavebního řízení? Přinese to jeho výrazné zpřehlednění a zrychlení, navíc to pro pracovníky veřejné správy může znamenat výraznou úsporu času, protože část úkonů bude možné velmi jednoduše v budoucnu automatizovat.

Využit k tomu bude možné již zmíněné datové šablony definované v datovém standardu staveb a klasifikační systém. Ten totiž nedefinuje jen jednotlivé stavební prvky uvnitř stavby, ale také všechny stavební entity – to znamená, že jednoznačně identifikuje druhy staveb a tak nabízí i možné propojení na informace v budoucích standardních územních plánech. Tento standard dnes bohužel není, což vede k tomu, že nelze propojit územní plány jednotlivých měst a obcí u nás do jednotné mapy, jak to předpokládá připravovaný národní geoportál. Kromě toho ale kvůli tomu mohou vznikat chyby a nejasnosti, které druhy staveb na určité části území lze povolit v různých územních plánech.

Pokud budeme využívat DIMS i ve stavebním řízení, budou, jako součást DSS, dopředu připraveny datové šablony, které určí sady informací potřebných pro účel užití pro stavební povolení, ale třeba také další sadu pro účel užití umožňující přímé propojení informací s digitálními technickými mapami (DTM). K čemu to může být dobré? Půjde například jednoduše zkontrolovat, jestli DIMS obsahuje všechna potřebná data. A pokud ne, může systém automaticky, bez nutnosti zásahu úředníka, vyzvat žadatele o stavební povolení k jejich doplnění. Stejně tak lze s využitím jednotného klasifikačního systému v automatickém či poloautomatickém režimu ověřit, že požadovaný druh stavby je přípustný na daném území podle územního plánu, případně zkontrolovat soulad základních vlastností s platným regulačním plánem. I tady může systém rovnou žádost vrátit stavebníkovi, nebo na to výrazně upozornit příslušného úředníka. Ten pak posoudí, jestli se skutečně jedná o rozpor s územním plánem a vydání stavebního povolení odmítne, nebo vyzve žadatele k úpravám. Vše ale může probíhat bez zbytečných průtahů, a pokud například stavebník nedodá všechny potřebné informace, může se to dozvědět záhy po podání a neztrácet čas do doby, než vytíženému úředníkovi stavebního úřadu zbude čas na prostudování žádosti.

## **Stavební řízení z pohodlí gauče**

I v tomto případě platí totéž, o čem byla řeč v souvislosti se společným datovým prostředím. Každý krok je v digitálním prostředí nesmazatelně zapsán. To znamená, že je jasně vidět, v jakém stavu je žádost a stejně tak mohou fungovat automatické postupy pro případ neodůvodněné nečinnosti. Stavebník bude moci celý proces velmi pohodlně sledovat prostřednictvím portálu, bude si moci ověřit, jestli jeho žádost již byla zkontrolována, případně jestli ji již posoudily příslušné dotčené orgány státní správy. Další ze zásadních výhod přenesení stavebního řízení do digitálního světa je totiž výrazné omezení takzvaných „vyjadřovaček“, kterých jsou dnes u složitějších staveb někdy i stovky.

Pokud totiž bude definována datová šablona pro přímé propojení s digitálními technickými mapami, bude moci velmi snadno přímo pracovník stavebního úřadu jednoduše posoudit, jestli plánovaná stavba nějak zasahuje do již existujících liniových vedení, která jsou v DTM zakreslená. I tady můžeme jít ale ještě dál. Ve vzdálenější budoucnosti vznikne takzvané digitální vystavěné prostředí, které bude propojením digitálních dvojčat všech staveb na našem území (počítá se totiž také s postupnou pasportizací těch již existujících). Pak půjde přímo na základě informací z DIMS posoudit ovlivnění okolního prostředí plánovanou stavbou.

Ale mnohem dříve, než se dopravíme k tomuto stavu, může pomoci digitální model stavby zefektivnit další kroky stavebního řízení. Přímou v rámci DIMS lze například ověřit soulad stavby s požadavky právních předpisů a určených technických norem. Na základě

její klasifikace si bude moci například pracovník zodpovědný za posouzení stavby z hlediska požární bezpečnosti zobrazit právní a technické požadavky na budovu a porovnat jejich naplnění na digitálním modelu – jednoduše si třeba vybere a zobrazí typy dveří a posoudí jejich odolnost vůči požáru či u větších budov může posoudit parametry hasicích zařízení a podobně. Stejně si například pracovníci hygienické stanice ověří, že jednotlivé místnosti i stavba jako celek splňují všechny potřebné normy pro konkrétní druh. Takto bychom mohli pokračovat, a samozřejmě, podobný postup můžeme uplatnit nejen při žádosti o stavební povolení, ale i při procesu kolaudace či průběžných kontrolách. Pro stavebníka to znamená, že už nebude muset vytvářet několik sad projektové dokumentace pro různé posudky, ale pouze zpřístupní veřejné správě informační model. Dotčené orgány si z něj pak sami vytěží informace potřebné k posouzení žádosti.

### **Propojme stavební data**

Výrazné usnadnění práce jak pro stavebníky, tak stavební úřady, může přinést také postupné propojení informací o stavbách. Kromě chybějící jednotné klasifikace stavebních území v tom brání ještě jeden důležitý faktor. Ačkoli každý občan České republiky má své rodné číslo, které ho jednoznačně identifikuje, stavbám něco podobného stále schází. Se startem digitálního stavebního řízení se ale bez identifikačního čísla stavby již neobejdeme. Jinak totiž se stavbou v digitálním prostředí nebude možné pracovat. Jeho prostřednictvím pak bude moci vzniknout i jakási obdoba matriky, kterou každý z nás zná (a ve které je také každý z nás zapsán), jenže tentokrát pro stavby.

Tak jako u člověka jsou v matrice zapsány údaje o datu narození, rodičích, pohlaví a některé další, také stavba může s identifikačním číslem propojit základní sadu informací, včetně klasifikace.

Díky tomu bude možné tyto informace postupně propojovat. Počítá se s využitím čtyř základních informačních systémů – evidence územních a stavebních postupů, evidence elektronických dokumentací, národního geoportálu územního plánování a digitálních map veřejné správy. Údaje do těchto informačních systémů budou proudit jednak od stavebníka přes portál stavebníka a jednak od příslušných úřadů. Přinese to omezení nutnosti opakovaně doplňovat již poskytnuté informace a také úřadům státní a veřejné správy to otevře cestu k mnohem efektivnější práci a redukci zbytečných kroků a úkonů, které celý proces prodlužují a činí ho zbytečně náročným na čas pro všechny dotčené strany.

Vše ale není tak úplně snadné, jak by se mohlo na první pohled zdát. Digitalizace otevírá cestu k výrazně větší transparentnosti a předvídatelnosti stavebního řízení. Zároveň nás staví před otázku, jak vytvořit v tomto digitálním světě právní rámec, který zajistí, že se v tomto prostředí budou cítit všichni bezpečně. Otázka ochrany a bezpečnosti dat je dnes jednou z největších výzev, které stojí před právníkou veřejností. Podobně jako v případě ochrany práv duševního vlastnictví, ani tady vlastně nejde o nic nového. Ať je již stavební dokumentace (a s ní související informace) uložena na papíře v kartotéce úřadu nebo na příslušném pevném disku, jde nám stále o totéž – zajistit, aby se k datům nedostal nikdo nepovolaný. V digitálním prostředí máme jednu výhodu. Těžko můžeme zabránit tomu, aby například nezodpovědný úředník ukázal informace z papíru svému kamarádovi, který přijde na návštěvu, či kolegovi z vedlejší kanceláře.

Udělat něco podobného v případě digitální agendy je o něco složitější. Již několikrát byla řeč o tom, že o jakémkoli úkonu v tomto prostředí existuje nesmazatelný a nezměnitelný záznam. To by samo o sobě ale nestačilo, bude potřeba vytvořit právní rámec, který určí – podobně jako v případě datových šablon – kdo a k jakým informacím má mít přístup, definovat správně oprávněné zájmy pro určité množiny dat a zajistit, že k datům se skutečně nedostane nikdo jiný, než ten, kdo se k nim dostat má. V digitálním světě se zkrátka neautorizované návštěvy v kancelářích nekonají.

## **Od vize k cíli**

I když digitální revoluce v českém stavebnictví může znít jako sci-fi, všechny popsane agendy digitální budoucnosti jsou dnes postupně rozpracovávány. Široký úhel pohledu v tomto článku ukončíme návratem k samotnému BIMu. Čekají nás velké výzvy v evoluci tradičních procesů v českém stavebnictví a zajištění, aby do sebe všechno zapadlo. Dá se to zvládnout postupně skrze jednotlivé dílčí cíle. Koncepte zavádění metody BIM v ČR obsahuje 40 opatření, která by měla být splněna do roku 2027. Koncepte je provázána se strategií Digitální Česko či Strategií rozvoje infrastruktury pro prostorové informace v České republice. Aby se gestoři jednotlivých opatření a úkolů těchto strategií koordinovali, podařilo se veškeré koordinační aktivity k BIM soustředit 20. ledna 2021 pod Radou vlády pro informační společnost. V jejích strukturách je nyní Pracovní výbor pro zavádění metody BIM v ČR, v němž jsou zástupci veřejné, soukromé a akademické sféry. S postupujícím časem se do zavádění BIM v České republice daří stále více angažovat také odbornou veřejnost. Proto jsou v působnosti zmíněného pracovního výboru zřízeny také stále pracovní skupiny pro zhotovitele a veřejné zadavatele. BIM je totiž o spolupráci, z jejichž plodů budeme těžit všichni.



## **Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2017, sp. zn. 32 Cdo 4725/2015 (priorita výkladu smluv – smlouva o dílo na provedení stavebních úprav)**

Základním principem výkladu smluv, reflektující autonomii smluvních stran v soukromoprávních vztazích a společenskou a hospodářskou funkci soukromoprávní smlouvy, je priorita takového výkladu, jenž nevede k závěru o neplatnosti smlouvy, je-li takový výklad možný. Text smlouvy je pouze prvotním přiblížením se k významu smlouvy, který si chtěli její účastníci svým jednáním stanovit. Doslovný výklad textu smlouvy může, ale nemusí být v souladu s vůlí jednajících stran. Směřuje-li vůle smluvních stran k jinému významu a podaří-li se vůlí účastníků procesem hodnocení skutkových a právních otázek ozřejmit, má shodná vůle účastníků smlouvy přednost před doslovným významem textu jimi formulované smlouvy. Vůlí je nutno dovozovat z vnějších okolností spojených s podpisem a realizací smluvního vztahu, zejména z okolností spojených s podpisem smlouvy a následným jednáním účastníků po podpisu smlouvy.

Žalobce se v souzené věci domáhal zaplacení částky 4 372 128 Kč, a to jako smluvního úroku z prodlení z důvodu prodlení žalované s úhradou ceny za dílo podle smlouvy uzavřené mezi úpadcem R. – stavební činnost s. r. o. (dále též jen „úpadce“) jako zhotovitelem a žalovanou jako objednatel.

Krajský soud v Plzni v záhlaví označeným rozhodnutím potvrdil k odvolání žalobce rozsudek Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 11. 12. 2014, č. j. 14 C 244/2014-209, v části výroku o věci samé, již byla zamítnuta žaloba co do částky 4 219 925 Kč (první výrok), a ve zbývajícím rozsahu žalované částky, tj. stran 152 203 Kč, tento rozsudek změnil tak, že žalovaná je povinna tuto částku zaplatit žalobci do majetkové podstaty úpadce (druhý výrok). Žalobci pak uložil zaplatit žalované na náhradu nákladů za řízení před soudy obou stupňů částku 323 321 Kč (třetí výrok).

Odvolací soud vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně, podle něhož dne 29. 7. 2009 byla mezi úpadcem jako „vítězem veřejné zakázky“ a žalovanou uzavřena smlouva o dílo, jejímž předmětem bylo úplatné provedení stavebních úprav za účelem zateplení objektu žalované (dále též jen „smlouva“). Pro případ prodlení kterékoliv smluvní strany s plněním peněžitého závazku dle smlouvy byl v článku XIV bodu 14.5

sjednán úrok z prodlení ve výši 0,5 % z neuhrazené části peněžitého závazku za každý den prodlení. V článku VI bodu 6.4 bylo přitom ujednáno, že „každá dílčí i konečná faktura bude mít splatnost 45 kalendářních dnů ode dne jejího řádného předání objednateli“. Dne 31. 10. 2009 vystavil úpadce za provedené práce fakturu č. 690126 znějící na částku 4 570 539 Kč splatnou dne 15. 12. 2009 a dne 2. 12. 2009 vystavil fakturu č. 690176 znějící na částku 7 493 048 Kč splatnou dne 16. 1. 2010. Tyto faktury žalovaná hradila s prodlením, jehož důvodem bylo opožděné poskytnutí peněžních prostředků ze strany poskytovatele dotace, ze které byl projekt částečně financován. Dopisem ze dne 9. 9. 2010 vyzval úpadce žalovanou k úhradě „smluvní pokuty za opožděné plnění úhrady daňových dokladů ve výši 4 372 128 Kč“. Dopisem ze dne 13. 9. 2010 jí pak sdělil, že s odkazem na ústní jednání s jejím ředitelem se rozhodl neuplatnit vůči ní úhradu smluvní pokuty dle smlouvy o dílo ve výši 4 372 128 Kč a zákonný úrok z prodlení ve výši 191 871 Kč za opožděné plnění splatných daňových dokladů. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2013, č. j. MSPH 98 INS 18655/2012-A-28, bylo rozhodnuto o úpadku zhotovitele, na jeho majetek byl prohlášen konkurs a insolvenčním správcem byl ustanoven žalobce. Ten dopisem ze dne 9. 10. 2013 žalovanou vyzval k úhradě smluvního úroku z prodlení ve výši 4 372 128 Kč.

Odvolací soud se ztotožnil s právním posouzením soudu prvního stupně, jež ujednání o výši úroku z prodlení vyhodnotil s odkazem na rozhodovací praxi Ústavního soudu a Nejvyššího soudu jako neplatné pro rozpor s dobrými mravy podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zrušeného ke dni 1. 1. 2014 (dále též jen „obč. zák.“), z důvodu nepřiměřenosti. Především však usoudil, že ujednání o smluvní výši úroku z prodlení je neplatné již proto, že v režimu občanského zákoníku není vůbec přípustné. Zdůraznil, že žalovaná jako příspěvková organizace zřízená územní samosprávnou jednotkou (Karlovarským krajem) není podnikatelem, vzhledem k § 262 odst. 4 větě druhé zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, zrušeného ke dni 1. 1. 2014 (dále též jen „obch. zák.“), tedy nese odpovědnost za porušení svých povinností ze závazku podle občanského zákoníku, podle jeho § 517 odst. 2, který má podle judikatury Nejvyššího soudu kogentní povahu a vylučuje tedy, aby výše úroku byla dohodnuta jinak, než stanoví prováděcí právní předpis. To podle jeho názoru platí i pro závazkové vztahy vzniklé v době od 1. 1. 2005, tedy poté, co bylo do obchodního zákoníku vloženo ustanovení § 369a. Dovodil, že toto ustanovení zapovídá sjednat nižší úrok z prodlení, než je stanoven předpisy občanského práva, což patrně nevylučuje možnost sjednat úroky vyšší, nicméně jde-li o odpovědnost za prodlení osoby, jež není podnikatelem, brání možnosti sjednat vyšší než zákonný úrok z prodlení ustanovení § 262 odst. 4 obch. zák.

Oproti soudu prvního stupně odvolací soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu dovodil, že žalobci při absenci platného ujednání o vyšším úroku z prodlení přísluší úrok z prodlení v zákonné výši, uzavřel však, že v rozsahu, v němž se vztahuje k faktuře č. 690126, je toto právo promlčeno. Konstatoval, že na této faktuře, vystavené za zdaniitelné plnění uskutečněné dne 31. 10. 2009, byl jako datum splatnosti uveden den 15. 12. 2009 (v souladu s bodem 6.4 smlouvy stanovujícím splatnost 45 kalendářních dní ode dne řádného předání faktury objednateli). Zatímco podle soudu prvního stupně započala

promlčecí lhůta běžet právě až od smluvené splatnosti a žaloba podaná dne 15. 12. 2013 byla tedy podána v poslední den promlčecí lhůty, podle soudu odvolacího je takovýto postup určení počátku běhu lhůty nesprávný, neboť nejde o lhůtu určenou ve smlouvě, nýbrž závislou na výzvě věřitele (na vyhotovení faktury) dle § 340 odst. 2 obch. zák. a § 392 odst. 1 obch. zák. se tedy neuplatní. S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. 31 Cdo 3881/2009, uveřejněný pod číslem 10/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (dále jen „R 10/2014“), odvolací soud usoudil, že počátek běhu promlčecí lhůty nelze stanovit ke dni splatnosti, nýbrž ke dni, kdy věřitel poprvé mohl dlužníka o plnění požádat, za který má den po uskutečnění zdanitelného plnění, tj. den 1. 11. 2009. Dovedil, že uplynula-li od vzniku nároku na zaplacení částky vyúčtované předmětnou fakturou promlčecí lhůta, došlo i k promlčení práva na úroky z prodlení s placením této částky, a přiznal proto žalobci zákonný úrok z prodlení pouze ve vztahu ke druhé z uplatněných faktur.

Rozsudek odvolacího soudu napadl žalobce dovoláním, a to výslovně „v plném rozsahu do všech jeho výroků“.

Přípustnost dovolání a jeho důvodnost dovolatel spatřuje v celkem šesti v dovolání vymezených okruzích, v nichž se podle jeho názoru odvolací soud buď odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu anebo jde o otázku, která dosud nebyla v rozhodování odvolacího soudu vyřešena; jde o posouzení platnosti ujednání o smluvním úroku z prodlení, posouzení přiměřenosti jeho výše, kvalifikaci ujednání v článku 14.5 smlouvy o dílo, posouzení právního postavení žalované, posouzení počátku běhu promlčecí doby a přiznání náhrady nákladů řízení.

Dovolatel prosazuje názor, že § 369a odst. 1, 4 obch. zák. je vůči ustanovení § 262 odst. 4 věty druhé obch. zák. ustanovením speciálním, jež v závazkových vztazích mezi subjekty uvedenými v jeho prvním odstavci odchylně sjednávání výše úroků z prodlení umožňovalo, a to za podmínky, že smluvní ujednání nebylo zřejmě zneužívající ve vztahu k věřiteli. Argumentuje ve prospěch závěru, že toto ustanovení se vztahuje též na žalovanou, třebaže jde o příspěvkovou organizaci „územně správního celku“. Má za to, že otázku přiměřenosti sjednané výše úroku z prodlení odvolací soud řešil v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu. Prosazuje též názor, že dospěl-li odvolací soud k závěru, podle něhož strany neměly možnost sjednat si úrok z prodlení odchylně od jeho zákonné výše, měl respektovat projevenou vůli smluvních stran zajistit plnění peněžní povinnosti ze smlouvy akcesorickou povinností k zaplacení další procentuálně určené částky a ujednání v článku 14.5 smlouvy posoudit jako ujednání o smluvní pokutě. Vytýká odvolacímu soudu, že v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu opomněl vyložit výraz užitý ve smlouvě komplexně, nejen podle slovního vyjádření, a že nerespektoval zásadu preference výkladu právního úkonu jakožto platného. Odvolací soud měl pochybit též v tom, že shledal jako konformní situaci, v níž jeden subjekt obchodního závazkového vztahu kombinuje výhody silnější i slabší smluvní strany; takovou kumulaci má dovolatel za nepřipustnou pro porušení zásady rovného postavení stran. V otázce promlčení dovolatel namítá, že odvolací soud nesprávně vyšel z předpokladu, že doba splatnosti nebyla

ve smlouvě stanovena, a vztáhl na věc závěry R 10/2014, ačkoliv splatnost ceny byla stanovena v článku 6.4 smlouvy o dílo. Argumentuje, že okamžik *actio nata* nastal až uplynutím lhůty 45 dní od doručení faktury, promlčecí doba začala běžet až tímto dnem a žaloba byla podána ještě v poslední den promlčecí lhůty.

Dovolatel navrhuje, aby Nejvyšší soud změnil napadený rozsudek odvolacího soudu a uložil žalované zaplatit mu částku 4 219 925 Kč a nahradit mu náklady řízení před soudy nižších stupňů a náklady dovolacího řízení.

Se zřetelem k době vydání napadeného rozhodnutí odvolacího soudu se uplatní pro dovolací řízení – v souladu s bodem 2. článku II, části první, přechodných ustanovení zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony – občanský soudní řád ve znění účinném od 1. 1. 2014 do 29. 9. 2017 (dále též jen „o. s. ř.“).

Dovoláním lze napadnout pravomocné rozhodnutí odvolacího soudu jen za předpokladu, že to zákon připouští (§ 236 odst. 1 o. s. ř.).

Zkoumání, zda je dovolání objektivně přípustné, předchází – ve smyslu § 243c odst. 3 a § 218 písm. b) o. s. ř. – posuzování tzv. subjektivní přípustnosti dovolání. Z povahy dovolání jako opravného prostředku plyne, že k dovolání je oprávněna jen ta strana (účastník řízení), v jejíž poměrech rozhodnutím odvolacího soudu nastala újma, odstranitelná jen tím, že dovolací soud toto rozhodnutí zruší, popřípadě změni (srov. k tomu závěry Nejvyššího soudu vyjádřené např. v usnesení ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, uveřejněném v časopise Soudní judikatura, sešit č. 3, ročník 1998, pod číslem 28, a v usnesení ze dne 1. 2. 2001, sp. zn. 29 Cdo 2357/2000, uveřejněném v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck, pod číslem 154).

K podání dovolání proti rozsudku odvolacího soudu v rozsahu měnicího výroku o věci samé není dovolatel oprávněn, neboť mu jím byla přisouzena částka 152 203 Kč a v tomto rozsahu tedy bylo jeho žalobě vyhověno. Žádná újma, která by mohla být reparována dovolacím soudem, mu tak tímto výrokem způsobena nebyla. Nejvyšší soud proto v této části dovolání odmítl jako subjektivně nepřipustné (podané osobou, která není k jeho podání oprávněna) podle § 243c odst. 3 a § 218 písm. b) o. s. ř.

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

Přípustnost dovolání není způsobilá otevřít dovolatelem předložená otázka, zda se pojem státní příspěvkové organizace podle § 369a odst. 1 obch. zák. vztahoval i na příspěvkové organizace vyšších územních samosprávných celků, neboť odvolací soud na řešení takové otázky své rozhodnutí nezaložil a není tudíž splněna podmínka vyplývající z § 237 o. s. ř., že jde o otázku, na jejímž řešení napadené rozhodnutí závisí. Oproti tomu, co mu přičítá dovolatel, odvolací soud naopak vycházel implicitně z toho, že § 369a obch. zák. se vztahoval i na žalovanou jako příspěvkovou organizaci samosprávné územní jednotky (kraje); v opačném případě by přeci neměl důvod se vztahem § 262 odst. 4 a § 369a obch. zák. zabývat. Nejvyšší soud k tomu pro pořádek podotýká, že dovolatel takové právní posouzení nezpochybnuje (naopak je prosazuje a zakládá na něm svou další argumentaci), správnost právního posouzení odvolacího soudu, podle něhož se § 369a obch. zák. vztahoval i na příspěvkové organizace samosprávných územních jednotek, tedy není v souzené věci otevřen dovolacímu přezkumu.

K závěru o přípustnosti dovolání nevede ani otázka, zda je přípustné, aby určitý subjekt obchodněprávního vztahu současně požíval výhod dominantního kontrahenta, tj. silnější vyjednávací pozice v procesu uzavírání smlouvy, a výhod ochrany slabší smluvní strany v průběhu realizace závazku a následných vztahů odpovědnosti. Dovolatel zde nečiní nic jiného než že v rovině de lege ferenda polemizuje se samotnou koncepcí právní úpravy, nikoliv se způsobem, jakým odvolací soud tuto právní úpravu pro účely právního posouzení věci vyložil (jakým řešil relevantní otázky hmotného práva). Otázkou, kterou dovolatel otevírá, se odvolací soud nezabýval a zabývat neměl důvod; obchodní zákoník speciální postavení nepodnikatelů v závazkových vztazích zkrátka zakládal, a to bez ohledu na faktickou sílu jejich postavení při uzavírání smlouvy. Jedním z předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 o. s. ř. je přitom i to, že v dovolání vymezenou otázku odvolací soud řešil a že jeho rozhodnutí na jejím řešení závisí, jinak řečeno, že je pro napadené rozhodnutí určující (srov. shodně např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2013, sp. zn. 29 NSČR 53/2013, které je, stejně jako ostatní dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu, dostupné na jeho webových stránkách).

Nejvyšší soud však shledal dovolání přípustným pro řešení tří otázek hmotného práva v něm otevřených, na jejichž řešení napadené rozhodnutí závisí. V prvé řadě jde o otázku, zda bylo v období od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2013 možno ve smluvním vztahu mezi podnikatelem a příspěvkovou organizací kraje sjednat smluvní výši úroku z prodlení (tj. o otázku vztahu § 262 odst. 4 a § 396a odst. 1, 4 obch. zák.), neboť tato otázka nebyla doposud v rozhodování Nejvyššího soudu vyřešena. Dále se jedná o otázku výkladu smlouvy podle skutečné vůle smluvních stran a o otázku počátku běhu promlčecí lhůty, při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu.

1) K otázce předpokladů pro aplikaci § 262 odst. 4 věty druhé obch. zák.:

Podle § 262 odst. 4 věty druhé obch. zák., ve znění účinném od 31. 12. 2001, smluvní strana, která není podnikatelem, nese odpovědnost za porušení povinností z těchto vztahů podle občanského zákoníku a na její společné závazky se použijí ustanovení občanského zákoníku.

Podle § 369 odst. 1 obch. zák., ve znění účinném od 1. 1. 2001 (ve znění účinném od 1. 7. 2013 jde o větu první), je-li dlužník v prodlení se splněním peněžitého závazku nebo jeho části a není smluvně stanovena sazba úroků z prodlení, je dlužník povinen platit z nezaplacené částky úroky z prodlení určené ve smlouvě, jinak určené předpisy práva občanského.

Podle § 369a obch. zák., ve znění účinném od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2013, ve vztahu mezi podnikateli nebo ve vztahu mezi podnikateli a veřejnoprávními korporacemi nebo podnikateli a státními příspěvkovými organizacemi, jehož předmětem je úplatná dodávka zboží nebo služeb, vzniká věřiteli právo na úrok z prodlení stanovený předpisy práva občanského (§ 369) dnem následujícím po dni splatnosti nebo po uplynutí lhůty k placení ceny dodávky stanovenými smlouvou, jsou-li splněny podmínky uvedené v odstavci 3 (odstavec 1). Věřitel má právo požadovat úroky z prodlení jenom v míře, v jaké splnil své zákonné a smluvní povinnosti a jestliže neobdržel dlužnou částku v době její splatnosti, ledaže dlužník není odpovědný za prodlení (odstavec 3). Dohoda stran odchýlná od odstavců 2 a 3 a dohoda o výši úroku odchýlná od výše stanovené předpisy práva občanského (§ 369), která je i s ohledem na konkrétní okolnosti případu, praxi zavedenou mezi stranami a na obchodní zvyklosti zřejmě zneužívající ve vztahu k věřiteli, je neplatná. Jestliže soud zjistí, že dohoda podle věty první je zneužívající a neexistuje objektivní důvod pro úpravu ve smlouvě odchýlnou od odstavců 2 a 3 nebo o odchýlné výši úroku, použijí se odstavce 2 a 3 a výše úroku stanovená předpisy obecného občanského práva; právo na náhradu škody podle § 369 odst. 2 není dotčeno (odstavec 4).

Podle ustanovení § 343a věty první obch. zák., ve znění novely provedené s účinností od 1. 7. 2013 zákonem č. 179/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dohoda o době plnění odchylující se od § 340 odst. 4 až 6 a dohoda o výši úroku z prodlení, je-li vůči věřiteli hrubě nespravedlivá, je neplatná.

Nejvyšší soud vysvětlil např. již v rozsudku ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. 32 Cdo 3337/2010, uveřejněném pod číslem 135/2012 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, že ustanovení § 262 odst. 4 obch. zák. bylo převzato do právního řádu České republiky zákonem č. 370/2000 Sb., kterým se mění obchodní zákoník, účinným od 1. 1. 2001 (současné podoby nabylo zákonem č. 501/2001 Sb., kterým se mění obchodní zákoník, účinným od 31. 12. 2001), v souvislosti s požadavky Směrnice Rady ES č. 93/13/EHS z 5. 4. 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách. Cílem bylo rozšíření použitelnosti ustanovení na ochranu spotřebitele na všechny typy smluv bez ohledu na to, v jakém kodexu jsou upraveny. Současně byla zakotvena přednost úpravy občanského zákoníku pro úpravu společných závazků a odpovědnosti, jestliže stranou vztahu je nepodnikatel; tyto úpravy jsou totiž mírnější.

V rozsudku ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 32 Odo 873/2006, uveřejněném pod číslem 87/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek (dále jen „R 87/2009“), Nejvyšší soud uzavřel, že odpovědnost nepodnikatele, v tam souzené věci státní příspěvkové organizace, za prodlení s plněním peněžitého závazku vzniklého do 31. 12. 2004 se vzhledem k ustanovení § 262 odst. 4 věty druhé obch. zák. řídí občanským zákoníkem a v takovém

případě nemůže být výše úroků z prodlení dohodnuta v jiné výši, než stanoví předpisy občanského práva. Nejvyšší soud přitom odkázal na svůj rozsudek ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 33 Odo 1117/2003, uveřejněný pod číslem 26/2006 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, podle jehož právní věty povaha ustanovení § 517 odst. 2 obč. zák. vylučuje, aby výše úroku z prodlení byla v občanskoprávních vztazích dohodnuta jinak, než stanoví právní předpis, který toto ustanovení provádí.

Zařazením ustanovení § 369a do obchodního zákoníku s účinností od 1. 1. 2005 [zákonem č. 554/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů], došlo k implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES ze dne 29. 6. 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (dále jen „směrnice 2000/35/ES“).

Ustanovení § 369a obch. zák. (zrušené ke dni 1. 7. 2013 zákonem č. 179/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, v důsledku nahrazení dosavadní směrnice 2000/35/ES novou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU ze dne 16. 2. 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích) je ustanovením problematickým; zákonodárce je při převzetí úpravy směrnice vložil do obchodního zákoníku mechanicky, bez promítnutí jeho návaznosti do jiných, věcně souvisejících ustanovení. To byl nakonec důvod, proč byl rozsudek sp. zn. 32 Odo 873/2006, řešící závazkový vztah vzniklý v době do 31. 12. 2004, přijat k uveřejnění ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek s právní větou, která dosah jeho závěrů omezovala právě jen na závazky vzniklé do 31. 12. 2004.

Klíčem k řešení ne zcela jasného vztahu mezi tímto ustanovením a ustanovením § 262 odst. 4 věty druhé obch. zák. je jeho eurokonformní výklad. Jeho se dovolává též dovolatel, ve své argumentaci však opomíjí teleologii směrnice 2000/35/ES, v jejímž světle je třeba vnímat též smysl a účel ustanovení § 369a odst. 1, odst. 4 obch. zák.

Směrnice 2000/35/ES v odstavci 16 preambule zdůrazňuje, že opožděná platba představuje porušení smlouvy, které je v mnohých členských státech pro dlužníky finančně přitažlivé (mimo jiné) vzhledem k nízkým úrokům z prodlení, a je nezbytné změnit tento trend a zajistit takové důsledky opožděné platby, které od takového chování odrazují. V odstavci 19 se pak deklaruje, že tato směrnice by měla zakázat zneužití smluvní svobody v neprospěch věřitele. V článku 3 pod rubrikou „Úrok z prodlení v případě opožděné platby“ směrnice se v odstavci 1 členským státům ukládá zajistit, že věřitel má právo na úrok z prodlení, pokud splnil své smluvní a zákonné povinnosti a neobdržel splatnou částku včas, s výjimkou případu, kdy za takové prodlení není dlužník odpovědný [písm. c)], a že výše úroku z prodlení v případě opožděné platby (“zákonná sazba”), kterou je dlužník povinen zaplatit, je součtem úrokové sazby pro hlavní refinanční operace použité Evropskou centrální bankou během její poslední hlavní refinanční operace, provedené před první ka-

lendářním dnem daného pololetí („referenční sazba“) a nejméně sedmi procentních bodů („navýšení“), pokud není ve smlouvě uvedeno jinak [písm. d) věta první]. V odstavci 3 bylo členským státům uloženo (mimo jiné) stanovit, že dohoda o důsledcích opožděné platby, která není v souladu s odst. 1 písm. b) až d) a odstavcem 2, není vymahatelná nebo zakládá nárok na náhradu škody, jestliže po zvážení všech okolností případu, včetně poctivých obchodních zvyklostí a povahy zboží, je tato dohoda výrazně v neprospěch věřitele. Při určení, zda se jedná o dohodu výrazně v neprospěch věřitele, bude mimo jiné vzato v úvahu, zda má dlužník objektivní důvody odchýlit se od odst. 1 písm. b) až d) a odstavce 2. Je-li taková dohoda shledána hrubě nespravedlivou, použijí se zákonná ustanovení, pokud vnitrostátní soud nestanoví jiné podmínky, které jsou spravedlivé.

Soudní dvůr Evropské unie pak vyložil v rozsudku ze dne 15. 12. 2006 ve věci C-256/15, Nemeč, uveřejněném v elektronické Sbírce rozhodnutí (dostupném také na adrese <http://curia.europa.eu>), že směrnice 2000/35/ES musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takovému vnitrostátnímu právnímu ustanovení, které stanoví, že narostlé, avšak nezaplacené úroky z prodlení přestanou plynout, když jejich částka dosáhne výše jistiny (pravidlo ne ultra alterum tantum). Přitom s odkazem na svou dosavadní judikaturu zdůraznil, že směrnice neprovádí úplnou harmonizaci veškerých pravidel týkajících se opožděných plateb v obchodních transakcích, konkrétně neharmonizuje veškeré aspekty týkající se úroku z prodlení. Směrnice totiž v článku 3 upravuje pouze některé z těchto aspektů, a sice právo požadovat v případě opožděné platby úrok z prodlení, datum, k němuž je tento úrok splatný, úrokovou sazbu, právo věřitele žádat náhradu škody týkající se nákladů na vymáhání vynaložených v důsledku opožděné platby, jakož i důsledky používání zjevně zneužívajících smluvních podmínek vůči věřiteli. Naproti tomu neupravuje pravidla týkající se období, po které běží úroky z prodlení, nebo maximální částky těchto úroků. Členské státy tudíž mohou upravit tuto otázku, avšak s výhradou, že neporuší cíle sledované směrnicí a nezbaví směrnici jejího užitečného účinku. Soudní dvůr zdůraznil, že cílem směrnice je především odradit od opožděných plateb, zejména zamezením tomu, aby tyto opožděné platby byly finančně přitažlivé pro dlužníka, a chránit věřitele proti takovým opožděním. Dovodil, že pravidlo ne ultra alterum tantum může tím, že limituje částku úroku z prodlení výší jistiny, omezit odrazující účinek spojený s platbou těchto úroků, uzavřel však, že takové limitování nevede ke zpochybnění cíle ochrany věřitelů sledovaného směrnicí 2000/35/ES ani ke zbavení této směrnice jejího užitečného účinku. Nemá za následek takové omezení částky úroků z prodlení, aby zbavilo podstaty právo věřitele domáhat se takových úroků v případě opožděné platby stanovené v čl. 3 odst. 1 písm. a) až c) této směrnice nebo zbavilo tyto úroky veškeré odrazující funkce vůči dlužníkovi.

Z citovaného rozhodnutí Soudního dvora vyplývá, že směrnice, jejímž účelem byla ochrana věřitele v obchodním styku proti opožděným platbám, upravila pouze právo požadovat v případě opožděné platby úrok z prodlení, datum, k němuž je tento úrok splatný, úrokovou sazbu, právo věřitele žádat náhradu nákladů vynaložených na vymáhání opožděné platby a důsledky používání zjevně zneužívajících smluvních podmínek vůči věřiteli. Věřiteli tak muselo být zásadně zachováno právo na úrok z prodlení minimálně ve výši požadované směrnicí, tj. sedm procent z dlužné částky ročně zvýšené o repo sazbu stano-



venou českou centrální bankou (což bylo v české právní úpravě ve vazbě na § 517 odst. 2 obč. zák. a § 369 obch. zák. promítnuto do § 1 nařízení vlády č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení podle občanského zákoníku a kterým se stanoví minimální výše nákladů spojených s uplatňováním pohledávky, zrušeného ke dni 1. 1. 2014). Ostatní pravidla byla ponechána na národní úpravě, za splnění podmínky, že neporuší cíle sledované směrnici a nezbaví směrnici jejího užitečného účinku.

Směrnice se tedy ve vztahu k právu na úrok z prodlení a k jeho výši omezila pouze na stanovení pravidel pro určení výše zákonného úroku z prodlení a prosazení takové úpravy v právních řádech členských států, jíž by bylo zamezeno případům, kdy by dohoda smluvních stran zmírňující úrok z prodlení oproti zákonem stanovené výši či dokonce právo na úrok z prodlení zcela vylučující zneužívajícím způsobem znevýhodňovala věřitele.

V souladu s tím § 369a odst. 4 obch. zák., byť jeho věta první zmiňuje obecně dohodu o výši úroku odchýlnou od výše stanovené předpisy práva občanského, míří výslovně právě jen na takovou dohodu, která je zřejmě zneužívající ve vztahu k věřiteli. Že takovou dohodou nemůže být dohoda o úroku z prodlení vyšším, než je stanoven předpisy práva občanského, je nabitelní. To nakonec zcela bezpečně vyplývá též z dikce věty druhé, podle níž v případě, že dohoda podle věty první je zneužívající a neexistuje objektivní důvod pro úpravu ve smlouvě o odchýlné výši úroku, použije se výše úroku stanovená předpisy obecného občanského práva.

Ustanovení § 369a odst. 4 obch. zák. tak v souladu s pokynem obsaženým ve směrnici 2000/35/ES nečiní nic jiného, než že zakazuje zneužití smluvní svobody v neprospěch věřitele, tj. prohlašuje za neplatné neopodstatněné, zneužívající (hrubě nespravedlivé) smluvní ujednání o nižším než zákonném úroku z prodlení. Možnost sjednání vyššího úroku z prodlení, než je stanoven zákonem, nevylučuje ani nepovoluje; k této otázce se pravidlo v něm obsažené prostě nevztahuje. Ustanovení § 262 odst. 4 věty druhé obch. zák., v důsledku něhož, tak jak je vykládáno ustálenou soudní praxí, nemůže být v případě, že je dlužník nepodnikatelem, sjednán úrok z prodlení ve výši odchýlné od výše zákonné vůbec, se účelu směrnice 2000/35/ES realizovanému prostřednictvím § 369a obch. zák. v žádném ohledu nepřičí (neporušuje cíle sledované směrnici a nezbavuje směrnici jejího užitečného účinku). Jestliže dle judikatury Soudního dvora není v rozporu s cílem směrnice omezit v určitých případech celkovou sumu úroků z prodlení, tím spíše nemůže být v rozporu s jejím cílem úprava obsažená § 262 odst. 4 obch. zák., která do směrnici stanovených parametrů úroků z prodlení vůbec nezasahuje.

Odvolací soud tedy správně dovodil, že ustanovení § 369a odst. 4 obch. zák. zapovídá (zásadně) sjednat nižší úrok z prodlení, než je stanoven předpisy občanského práva, což nevylučuje možnost sjednat úroky vyšší, nicméně jde-li o odpovědnost za prodlení osoby, jež není podnikatelem, brání možnosti sjednat vyšší než zákonný úrok z prodlení ustanovení § 262 odst. 4 obch. zák.

Lze tedy k této otázce uzavřít, že vložení ustanovení § 369a do obchodního zákoníku se na působnosti (aplikovatelnosti) ustanovení § 262 odst. 4 věty druhé obč. zák. vůči nepodnikatelským subjektům, na něž se vztahoval § 369a obč. zák., ničeho nezměnilo a že tudíž i pro závazky podléhající režimu obchodního zákoníku vzniklé v období od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2013 se uplatní závěry R 87/2009, podle nichž odpovědnost nepodnikatele za prodlení s plněním peněžitého závazku se vzhledem k § 262 odst. 4 věty druhé obč. zák. řídí občanským zákoníkem a v takovém případě nemůže být výše úroků z prodlení dohodnuta v jiné výši, než stanoví předpisy občanského práva.

V této otázce je tedy právní posouzení odvolacího soudu správné a dovolání je v tomto rozsahu nedůvodné.

Dovolatel má pravdu, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu je v řešení této otázky v intencích judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího soudu překvapivé, Nejvyšší soud však neshledává věcný důvod, proč by měl z takové procesní vady vyvozovat v souzené věci důsledky. O skutkový stav věci tu nešlo a dovolatel měl příležitost snést příslušnou právní argumentaci v dovolání, čehož vyčerpávajícím způsobem využil.

Jestliže se dovolateli nezdařilo zpochybnit závěr odvolacího soudu, podle něhož dohoda o smluvním určení výše úroku z prodlení nebyla v daném případě přípustná vůbec, nemůže založit přípustnost dovolání otázka přiměřenosti výše sjednané sazby, jíž se odvolací soud zabýval toliko podpůrně a na jejímž řešení tedy jeho rozhodnutí (vzhledem k správnosti jeho primárního důvodu) nezávisí a není tudíž splněn jeden z předpokladů vymezených v § 237 o. s. ř.

## 2) K otázce výkladu smlouvy:

Dovolatel důvodně vytýká odvolacímu soudu, že v otázce, jaký právní instrument strany v článku XIV bodu 14.5 smlouvy o dílo sjednaly, vyšel toliko z toho, jak jej strany ve smlouvě samy pojmenovaly, a při právním posouzení věci se spokojil bez dalšího se závěrem, že vzhledem ke statutu žalované jako nepodnikatele nemohl být platně sjednán úrok z prodlení vyšší než zákonný.

Ústavní soud ve své rozhodovací praxi, která se promítla též v judikatuře Nejvyššího soudu, akcentuje jako základní princip výkladu smluv, reflektující autonomii smluvních stran v soukromoprávních vztazích a společenskou a hospodářskou funkci soukromoprávní smlouvy, prioritu takového výkladu, jenž nevede k závěru o neplatnosti smlouvy, je-li takový výklad možný (srov. např. nález ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/2003, uveřejněný pod číslem 84/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, a rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 26 Cdo 2317/2006, ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 23 Cdo 1212/2010, ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 32 Cdo 3488/2010, a ze dne 13. 8. 2013, sp. zn. 32 Cdo 2915/2011). Postup upřednostňující výklad vedoucí k závěru o neplatnosti smlouvy Ústavní soud shledává rozporným s principy právního státu a tudíž ústavně nekonformním.

Podle ustálené judikatury je přitom text smlouvy toliko prvotním přiblížením se k významu smlouvy, který si chtěli její účastníci svým jednáním stanovit. Doslovný výklad textu smlouvy může, ale nemusí být v souladu s vůlí jednajících stran. Směřuje-li vůle smluvních stran k jinému významu a podaří-li se vůlí účastníků procesem hodnocení skutkových a právních otázek ozřejmit, má shodná vůle účastníků smlouvy přednost před doslovným významem textu jimi formulované smlouvy. Vůlí je nutno dovozovat z vnějších okolností spojených s podpisem a realizací smluvního vztahu, zejména z okolností spojených s podpisem smlouvy a následným jednáním účastníků po podpisu smlouvy (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/2003, uveřejněný pod číslem 84/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, a z judikatury Nejvyššího soudu např. rozsudek ze dne 26. 11. 1998, sp. zn. 25 Cdo 1650/98, uveřejněný v časopise Právní rozhledy č. 7, ročník 1999, s. 386).

To, že strany způsob zajištění peněžitých závazků sjednaný ve výši 0,5 % z neuhrazené části peněžitého závazku za každý den prodlení označily ve smlouvě za úrok z prodlení, nemusí ještě bez dalšího nutně znamenat, že bylo jejich skutečnou vůlí sjednat zajištění právě prostřednictvím úroku z prodlení, vzhledem k odlišnostem tohoto právního institutu od smluvní pokuty. V poměrech souzené věci přitom nelze přehlédnout zejména již učiněné skutkové zjištění o následném chování smluvních stran (§ 266 odst. 3 obch. zák.), totiž že úpadce vyzval žalovanou k úhradě „smluvní pokuty“ a po jednání s jejím ředitelem jí oznámil, že se rozhodl neuplatnit vůči ní úhradu „smluvní pokuty dle smlouvy o dílo ve výši 4 372 128 Kč“ a (vedle toho) „zákonný úrok z prodlení ve výši 191 871 Kč“ za prodlení s plněním téže povinnosti. Je nutno náležitě vyhodnotit, zda interpretační význam formálního označení sankce ve smluvním ujednání v poměrech souzené věci skutečně převažuje nad zjevným úmyslem stran dosáhnout určitého výsledného efektu, tj. sjednat peněžitou sankci pro případ peněžitého prodlení. Při výkladu je třeba vycházet z předpokladu racionálních aktérů, u kterých je nutno předpokládat, že chtěli dosáhnout spíše platného ujednání, nežli neplatného. Za situace, kdy sjednání smluvní peněžité sankce za prodlení s peněžitým plněním i vůči nepodnikateli není právním řádem reprobováno, naopak, je obecně připuštěno v podobě smluvní pokuty, nelze bez dalšího kvalifikovat takové ujednání jako neplatné pouze proto, že je strany označily jako ujednání o úroku z prodlení.

Jestliže tedy odvolací soud dospěl k závěru, že předmětné ujednání neobstojí jako platně sjednaný úrok z prodlení, měl se v intencích požadavku na maximální šetření vůle smluvních stran (na její respektování, je-li to možné) zabývat otázkou, zda toto ujednání nelze posoudit jako ujednání o smluvní pokutě. Neučinil-li tak, odchýlil se od shora označené ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, právní posouzení, na němž spočívá jeho rozhodnutí, je neúplné (pro závěr o neplatnosti ujednání postrádá dostatečnou oporu) a tudíž nesprávné a dovolání je tak v tomto rozsahu nejen přípustné, ale též důvodné (§ 241a odst. 1 o. s. ř.).

### 3) K určení počátku běhu promlčecí doby ohledně zákonného úroku z prodlení:

Podle § 391 odst. 1 obch. zák. u práv vymahatelných u soudu začíná běžet promlčecí doba ode dne, kdy právo mohlo být uplatněno u soudu, nestanoví-li tento zákon něco jiného.

Podle § 392 odst. 1 věty první obch. zák. u práva na plnění závazku běží promlčecí doba ode dne, kdy měl být závazek splněn nebo mělo být započato s jeho plněním (doba splatnosti).

Při určení počátku běhu promlčecí doby (ve vztahu k úroku z prodlení z částky vyúčtované fakturou č. 690126) odvolací soud vycházel mechanicky z R 10/2014, jehož závěry se vztahují k situaci, v níž splatnost ceny za dílo nebyla mezi stranami vůbec (jakkoliv) sjednána, a spojil okamžik počátku běhu lhůty s prvním dnem, kdy mohl úpadce po uskutečnění svého plnění vystavit fakturu a vyzvat tak žalovanou k zaplacení ceny za dílo. Přehlédl však, že v souzeném případě nejde o případ, kdy mezi stranami žádná dohoda o splatnosti neexistuje. Strany ve smlouvě (v jejím bodě 6.4) sjednaly lhůtu splatnosti faktury v délce 45 dní ode dne jejího řádného předání objednateli. K ujednání o lhůtě v délce 45 dní odvolací soud při určení počátku běhu promlčecí doby vůbec nepřihlédl, přestože je ve svém rozhodnutí zmiňuje. Je přitom zřejmé, že má-li promlčecí doba počít běžet ode dne, kdy právo mohlo být poprvé uplatněno u soudu, nelze od této lhůty abstrahovat. Uplatnil-li by žalobce svou pohledávku hned následujícího dne poté, kdy mohl o plnění žalovanou požádat, aniž vyčkal uplynutí dohodnuté 45denní lhůty splatnosti, bylo by právo uplatněno předčasně a žaloba by nemohla být úspěšná. Není proto možné, aby již od tohoto okamžiku zároveň běžela promlčecí doba.

Opačné pojetí by ze své podstaty vedlo ke zcela absurdním důsledkům. Pokud by totiž strany ve smlouvě sjednaly splatnost například v délce pěti let od doručení faktury, pak by došlo k uplynutí promlčecí doby (byť počítané již ode dne, kdy věřitel poprvé mohl dlužníka o plnění požádat) ještě před tím, než by žalobce vůbec kdy mohl žalobu na zaplacení úspěšně podat. Není tedy správným právním posouzením věci, spojil-li odvolací soud počátek běhu promlčecí doby již s okamžikem, kdy mohl věřitel dlužníka o plnění vystavením faktury požádat, za situace, kdy byla mezi stranami sjednána určitá splatnost této faktury. Odvolací soud se tím odchýlil od rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vyjádřené např. v rozsudku ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. 23 Cdo 5143/2008, podle jehož závěrů při určení počátku běhu promlčecí doby je k době, kdy bylo poskytnuto plnění, nutno připočítat ve smlouvě sjednanou (v tam souzené věci 30denní) lhůtu pro splatnost pohledávky.

Především však odvolací soud přehlédl názor přijatý velkým senátem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. 31 Cdo 5241/2007, podle něhož ujednání o tom, že objednatel je povinen zaplatit smluvní cenu na účet zhotovitele do 14 dnů po vystavení daňového dokladu, je případem smluvního ujednání o splatnosti ponechané na vůli věřitele a promlčecí doba běží ve smyslu § 392 odst. 1 obch. zák. ode dne takto objednatel stanovené splatnosti.

I v této otázce je tedy právní posouzení odvolacího soudu nesprávné. V důsledku toho je pak již bezpředmětné zabývat se též otázkou možného nového běhu promlčecí doby v důsledku uznání dluhu.

Protože právní posouzení, na němž spočívá napadený rozsudek odvolacího soudu v potvrzujícím výroku o věci samé, je nesprávné a protože s ohledem na výsledky dovolacího přezkumu podmínky pro změnu tohoto rozhodnutí dány nejsou, Nejvyšší soud je, aniž nařídil jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), podle § 243e odst. 1 o. s. ř. v tomto výroku zrušil, spolu se závislými výroky o nákladech řízení (§ 243e odst. 2 věta třetí o. s. ř.). Důvody, pro které byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, platí i pro rozsudek soudu prvního stupně v dotčené části, Nejvyšší soud proto v této části zrušil i tento rozsudek a věc v tomto rozsahu vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 věta druhá o. s. ř.).

## Bulletin Stavební právo

Číslo 1/2021

Ročník: XXV

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

## STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

**Vydavatel:** Česká společnost pro stavební právo s odbornou garancí  
Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Ministerstva průmyslu a obchodu ČR  
nám. Curieových 901/7, Staré Město, 110 00 Praha 1  
IČO: 47606827

### Redakční rada:

Mgr. David Dvořák  
Ing. Zdeňka Fialová  
JUDr. Emil Flegel  
JUDr. Miroslav Hegenbart  
Mgr. Pavel Herman  
Ing. Karel Horejš  
Mgr. Jana Janečková  
JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA  
JUDr. Václava Koukalová  
Mgr. Jana Macháčková  
JUDr. Jan Mareček (předseda)  
prof. JUDr. Karel Marek, CSc.  
Ing. Marcela Pavlová  
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.  
Ing. Petr Serafín  
JUDr. Pavla Schödelbauerová  
prof. JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.  
Mgr. Martin Studnička  
JUDr. Ivana Štenglová  
Ing. Jitka Víchová  
JUDr. Zdeňka Vobrátilová  
Ing. Roman Vodný, Ph.D.  
Ing. arch. Václav Vondrášek

### Výkonná redakce časopisu:

Šéfredaktor: Mgr. Tamara Blatová: t.blatova@gmail.com; tel.: 723 027 485  
Nabídky článků, inzerce.

Za ČSPSP: Ing. arch. Hana Bártová: hana.bartova.praha11@seznam.cz; tel.: 731 628 107  
Objednávky, předplatné.

### Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.  
Helceletova 16, 602 00 Brno

**Místo vydání:** Praha

**Náklad:** 700 výtisků

Toto číslo vyšlo 31. března 2021.

## **POKYNY PRO AUTORY**

### **Nabídka rukopisů**

Redakce přijímá požadavky spolu se zaslánými články na e-mailové adrese [bulletin@spolstavprav.cz](mailto:bulletin@spolstavprav.cz) nebo na adresách členů redakce: [hana.bartova.praha11@seznam.cz](mailto:hana.bartova.praha11@seznam.cz); [t.blatova@gmail.com](mailto:t.blatova@gmail.com).

Zaslaný průvodní dopis musí obsahovat plné jméno, adresu pro doručování a kontaktní údaje (e-mailová adresa, telefonní číslo a číslo bankovního účtu pro zaslání honoráře).

### **Formální požadavky**

Rozsah textu by měl činit cca 3–10 stran A4 textového editoru MS WORD, nedohodne-li se autor s redakcí jinak. Za každým textem příspěvku musí být uvedeno jméno autora a seznam použitých zdrojů. Za původnost příspěvku odpovídá autor.

### **Vzor citací:**

KŮHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 3. 2020].

### **Autorizace**

V případě, že se autor nevyjádří do pěti dnů od odeslání žádosti o autorizaci textu, považuje redakce text za odsouhlasený a zveřejní jej s případnými redakčními úpravami.



*The Czech Architectural and Construction Law Society*