

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

3 / 2024

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

PRÁVO PRAKTICKY

ZMĚNA KLIMATU V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

JAK (NEJEN) CO₂ OMEZÍ VLASTNICKÁ PRÁVA

VENDULA ZAHUMENSKÁ
DAVID ZAHUMENSKÝ

 Wolters Kluwer

Publikace **Změna klimatu v územním plánování Jak nejen CO₂ omezí vlastnická práva** přináší praktické rady a řešení, jak obce mohou upravovat územní plány tak, aby obstály v soudních sporech. Kniha se zaměřuje na právní problémy spojené s územním plánováním a nabízí konkrétní návody pro udržitelné rozvojové projekty.

Pod vedením Venduly Zahumenské a Davida Zahumenského, kteří mají bohaté zkušenosti v oblasti práva životního prostředí a územního plánování, tato kniha detailně zkoumá klíčové otázky, jako je ochrana zelené infrastruktury, řešení sporných situací s vlastníky nemovitostí a nabízí konkretizovaná řešení a rady, jak převést zákonné požadavky na ochranu životního prostředí do praxe, a přitom obhájit vlastní rozhodnutí před soudem.

Publikace je přínosným nástrojem pro všechny, kdo chtějí zajistit, aby jejich územní plánování bylo efektivní a právně nezpochybnitelné.

Konference ke stavebnímu právu

Termín: 6. 11. 2024

Místo konání:
Praha nebo online

Více informací:
[obchod.wolterskluwer.cz/
seminare](https://obchod.wolterskluwer.cz/seminare)



Wolters Kluwer

Diskutujte se spoluautory nové stavební legislativy a ptejte se na otázky z vaší praxe.

Poznačte si termín **6. listopadu 2024** do vašich kalendářů. Máme pro vás jedinečnou interaktivní konferenci zaměřenou na nový stavební zákon.

Můžete se těšit nejen na **přednášky** od předních odborníků a spoluautorů nové legislativní úpravy, ale především na **panelovou diskusi**, ve které se můžete ptát na konkrétní dotazy ze své praxe. Získejte hluboký vhled do nového zákona a praktické rady pro jeho aplikaci.

Nový stavební zákon a související vyhlášky představují zásadní změny v oblasti přípravy a povolování staveb, přináší zejména digitalizované stavební řízení, jednotný proces povolení stavby, úpravu požadavků na výstavbu a významné sjednocení dosud roztržitěné právní úpravy. Tyto změny přinášejí nejen větší transparentnost, efektivitu a předvídatelnost celého stavebního procesu, ale také hodně otázek. Na ty se vám v rámci konference budeme snažit odpovědět.

Autoři tohoto čísla:

Ing. **Robert ČERNOCKÝ**, Ph.D., Krajský úřad Olomouckého kraje | JUDr. **Libor DVOŘÁK**, Ph.D., Odbor legislativní, Ministerstvo životního prostředí | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Jan MAREČEK**, Česká společnost pro stavební právo | Mgr. **Jaroslava KLASOVÁ**, Odbor regionálního rozvoje, Krajský úřad Plzeňského kraje | JUDr. **Aleš MÁCHA**, Ph.D., Legislativně právní odbor MMR, Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého | Mgr. **Martina PAVELKOVÁ**, Odbor územního plánování, Krajský úřad Moravskoslezského kraje | doc. JUDr. **Ivana ŠTENGLOVÁ**, Právnická fakulta UK, VŠ CEVRO Institut | JUDr. **Zdeňka VOBRÁTILOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Dominik ŽIDEK**, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity; Ústavní soud ČR

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

Působnost ve věcech stavebního řádu podle nového stavebního zákona – shrnutí právní úpravy a vybrané aktuální problémy z aplikační praxe,

Robert Černocký & Dominik Židek10

Autoři se v článku zaměřují na změny, které přináší nová právní úprava veřejného stavebního práva v České republice, finálně účinná od 1. července 2024 (zákon č. 283/2021 Sb.), zejména ve vztahu k organizaci stavební správy. Autoři rovněž analyzují přechodná ustanovení týkající se přenosu práv, povinností a majetku mezi stávajícími a novými úřady a upozorňují na praktické problémy při jejich implementaci.

Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu – vazba na stavební právo,
Libor Dvořák.....23

Autor se v článku zaměřuje na hlavní aspekty novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve vztahu ke stavebnímu právu, ať již na úseku územního plánování nebo v oblasti povolování staveb, a informuje o připravovaných prováděcích předpisech k novele.

Stavby související s vyhrazenými stavbami... a které stavby to vlastně jsou?

Zdeňka Vobrátilová.....32

Článek se věnuje vymezení staveb souvisejících s vyhrazenými stavbami uvedenými v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu, které netvoří s vyhrazenými stavbami soubor staveb. Připomíná problémy s věcnou příslušností Dopravního a energetického stavebního úřadu, které mohou nastat proto, že okruh těchto souvisejících staveb není ve stavebním zákoně vymezen.

Diskuse – Polemika

K některým aplikačním výzvám přechodných ustanovení nového stavebního zákona,
Aleš Mácha36

Cílem článku je odpovědět na výkladové otázky spojené s některými přechodnými ustanoveními nového stavebního zákona. Zejména jde o otázku dokončení řízení a postupů podle dosavadní právní úpravy a změny příslušnosti stavebních úřadů s ohledem na přesuny kompetencí stavebních úřadů podle nového stavebního zákona.

Společná zeď, Martina Pavelková46

Článek se zabývá problematikou společné zdi mezi dvěma sousedícími budovami, a to z pohledu soukromého i veřejného stavebního práva. Pozornost je věnována zejména otázce vlastnických práv, ale i dalším specifikům stavebních řízení vedených o záměrech zasahujících do společných zdí. Autorka poukazuje na judikaturu civilních i správních soudů na dané téma, a uvažuje, jakým způsobem je tyto situace vhodné upravit smluvně.

Průřezové informace

Provedení stavby v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací. Postup podle § 250 odst. 1 písm. h) NSZ, Jan Mareček54

Článek se zabývá výkladem § 250 – řízení o nařízení odstranění stavby, kdy stavba byla prováděna nebo provedena v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací.

Poznámka k příslušnosti k odvolacímu řízení ve věcech prvoinstančně rozhodovaných podle zákona č. 183/2006 Sb. do 30. 6. 2024 v podmínkách právní úpravy podle nového stavebního zákona, Jan Mareček57

Článek se věnuje příslušnosti k odvolacímu řízení v případech, kdy původně prvoinstanční řízení vedl obecní úřad jako stavební úřad a vydal rozhodnutí do 30. 6. 2024.

Na pomoc stavební praxi

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. května 2024, sp. zn. 26 Cdo 749/2023 (způsobilost pohledávek k započtení), Ivana Štenglová59

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2024 č. j. 10 As 32/2023-48 (bona fides), Jan Mareček70

Různé

**Zápis z 98. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti
pro stavební právo ze dne 25. 6. 2024, Emil Flegel, Jaroslava Klasová.....79**

**Zápis z 99. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti
pro stavební právo ze dne 19. 9. 2024, Emil Flegel, Jaroslava Klasová.....85**

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

Competence in Construction Rules Matters under New Building Act – Summary of Legislation and Selected Current Problems from Application,

Robert Černocký & Dominik Židek.....10

In the article, the authors focus on the changes brought about by the new legislation on public construction law in the Czech Republic, finally effective from 1 July 2024 (Act No. 283/2021 Coll.), in particular in relation to the organisation of construction administration. The authors also analyse the transitory provisions concerning the transfer of rights, duties and assets between current and new authorities and draw attention to practical problems in their implementation.

Amendment to Act on Agricultural Land Fund Protection – Link to Construction Law,
Libor Dvořák.....23

In the article, the author focuses on the main aspects of the amendment to the Act on Protection of Agricultural Land Fund in relation to construction law, both in terms of town and country planning and in terms of building permits, and discusses on the forthcoming implementing regulations to the amendment.

Structures Related to Selected Structures... and Which Structures Are They Actually?
Zdeňka Vobrátílová.....32

The article deals with the definition of structures related to selected structures listed in Annex 3 to the Building Act that do not form a set of structures with selected structures. It deals with the problems with the jurisdiction of the Transport and Energy Construction Authority that may arise because the group of these related structures is not defined in the Building Act.

Discussion – Polemic

On Certain Application Challenges Related To Transitory Provisions of the New Building Act, Aleš Mácha.....36

The article's aim is to answer interpretation questions related to some transitory provisions of the new Building Act. In particular, it concerns the question of completion of proceedings and procedures under the current legislation and changes to the jurisdiction of building control authorities with regard to transfers of the competences of building control authorities under the new Building Act.

Common Wall, Martina Pavelková.....46

The author deals with the issue of a common wall between two neighbouring buildings from the viewpoint of private and public construction law. Particular attention is paid to the issue of ownership rights, as well as to other specifics of construction proceedings conducted on plans affecting common walls. The author refers to the case law of civil and administrative courts on the topic and considers how these situations should be dealt with in contractual terms.

Overview information

Performance of Construction in Conflict with Valid Planning Documentation. Procedure in Accordance with Section 250(1)(h) of the New Building Act,

Jan Mareček.....54

The article deals with the interpretation of Section 250 – proceedings on an order for the removal of a structure where construction was performed or executed in conflict with the applicable planning documentation.

Note on Competence to Hear Appeal Proceedings in Matters Decided at First Instance under Act No. 183/2006 Coll. by 30 June 2024 under the New Building Act,

Jan Mareček.....57

The text is about competence for appeal proceedings in cases where the original first-instance proceedings were conducted by the municipal authority as the building control authority and a decision was issued by 30 June 2024.

Supporting construction practice

Decision of the Supreme Court dated 22 May 2024, file ref. 26 Cdo 749/2023 (eligibility of receivables for set-off), Ivana Štenglová.....59

Decision of the Supreme Administrative Court dated 26 April 2024, ref. no. 10 As 32/2023-48 (bona fides), Jan Mareček.....	70
---	-----------

Miscellaneous

Minutes of the 98th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules Section of the Czech Society for Construction Law of 25 June 2024,	
---	--

Emil Flegel, Jaroslava Klasová.....	79
--	-----------

Minutes of the 99th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules Section of the Czech Society for Construction Law of 19 September 2024,	
--	--

Emil Flegel, Jaroslava Klasová.....	85
--	-----------

Působnost ve věcech stavebního řádu podle nového stavebního zákona – shrnutí právní úpravy a vybrané aktuální problémy z aplikační praxe

Dominik Židek & Robert Černocký

Článek se zaměřuje na změny, které přináší nová právní úprava veřejného stavebního práva v České republice, finálně účinná od 1. července 2024, zejména ve vztahu k organizaci stavební správy. Nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb.) zavádí Dopravní a energetický stavební úřad s celostátní působností a upravuje kompetence a odpovědnosti různých stavebních úřadů a ministerstev, přičemž cílem článku je jednak na základě analýzy právní úpravy a důvodových zpráv shrnout relevantní právní úpravu v této oblasti, odkázat na související historickou právní úpravu a také upozornit na některé aktuální problémy z aplikační praxe, se kterými se zaměstnanci stavebních úřadů v současnosti potýkají. Článek rovněž analyzuje přechodná ustanovení týkající se přenosu práv, povinností a majetku mezi stávajícími a novými úřady a upozorňuje na praktické problémy při jejich implementaci.

Úvod

S finální účinností právní úpravy rekodifikace veřejného stavebního práva, představované zejména (avšak nikoliv pouze) zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále také „NSTavZ“), která nastala 1. července 2024, dochází mj. také k definitivnímu zrealizování nového systému stavební správy. Přesto, že zákonodárce nakonec upustil od existence Nejvyššího stavebního úřadu a na něj navázanému systému státní stavební správy, o čemž již bylo ostatně i v tomto časopisu napsáno mnohé, došlo i v právní úpravě stavební správy k určitým změnám. Cílem tohoto článku je jednak na základě analýzy právní úpravy a důvodových zpráv shrnout relevantní právní úpravu v této oblasti, odkázat na související historickou právní úpravu (a to za použití publikace ŽIDEK, Dominik. *Stavební zákon č. 283/2021 Sb. Stavební zákon č. 183/2006 Sb. Srovnávací texty*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 340 s. ISBN 978-80-7676-756-0.) a také upozornit na některé aktuální problémy z aplikační praxe, se kterými se zaměstnanci stavebních úřadů v současnosti potýkají.

Připomeňme, že jedním z deklarovaných cílů rekodifikace veřejného stavebního práva bylo také zefektivnění procesů stavebního řízení a vůbec celého systému stavební správy. Za tímto účelem nový stavební zákon definuje strukturu stavební správy, přičemž hlavní roli v této struktuře hraje [opětovně jako v předchozí právní úpravě představované zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „StavZ2006“)] Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“). Nicméně největší díl zodpovědnosti za řádně vedené stavební řízení zůstává na krajských úřadech a obecních úřadech určených obcí (viz dále). Tato decentralizace pravomocí byla zachována tak, aby zohledňovala specifické potřeby a podmínky jednotlivých regionů, přičemž bylo zároveň zachováno jednotné metodické vedení ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. Na druhou stranu došlo také k vytvoření Dopravního a energetického stavebního úřadu (DESÚ) a k přesunu některých pravomocí i působností napříč systémem stavební správy (a to mj. i v důsledku zrušení dosavadních speciálních stavebních úřadů podle § 15 StavZ2006, jejichž působnost přešla dělení na DESÚ, krajské stavební úřady a obecní stavební úřady), což s sebou přináší i zvýšené nároky na personální kapacity jednotlivých úřadů, na přesuny úředních osob mezi jednotlivými úřady apod. Organizační struktura stavebních úřadů na obecní a krajské úrovni však zůstala značně různorodá. Zatímco některé úřady zavedly centralizovaný přístup a soustředily veškerou stavební agendu do jednoho útvaru, jiné stále setrvávají u tradičního členění podle typu stavby, jak bylo stanoveno § 15 StavZ2006, tj. stavby dopravní zůstaly v gesci příslušných odborů dopravy a stavby vodní na odborech životního prostředí. Ministerstvo pro místní rozvoj mělo zajistit, aby stavební úřady na všech úrovních měly dostatek kvalifikovaných pracovníků, kteří budou schopni efektivně vykonávat své povinnosti. Uvedené mělo zahrnovat nejen odborné školení stávajících zaměstnanců, ale i přijímání nových pracovníků s potřebnou kvalifikací. V ideálním případě by také mělo dojít ke zvýšení odbornosti pracovníků stavebních úřadů, což by mělo přispět k vyšší kvalitě rozhodovacích procesů a ke snížení počtu odvolání a případných následných soudních sporů. To, do jaké míry se to povedlo, je otázkou měsíců a let následujících, nicméně s aktuálními praktickými zkušenostmi budou čtenáři seznámeni v závěrečné části tohoto článku.

Východiska právní úpravy

Systematika stavební správy je v novém stavebním zákoně upravena tak, že nejprve v § 15–18 NStavZ je upravena obecná úprava stavební správy, následně v § 19–29 působnost ve věcech územního plánování, kterou se tento článek nezabývá, a konečně v § 30–35 působnost ve věcech stavebního řádu, což je hlavním předmětem zájmu tohoto článku. Nicméně je úvodem nutné přiblížit právě východiska v ustanoveních § 15 až 18 NStavZ.

Stavební správa, jak je definována v § 15 NStavZ, zahrnuje činnosti různých orgánů (jejich působnost), a to konkrétně vlády, Ministerstva pro místní rozvoj, orgánů územního plánování, obcí a krajů a též stavebních úřadů, kterými jsou podle § 30 NStavZ Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Dopravní a energetický stavební úřad, krajské stavební úřady, obecní stavební úřady a jiné stavební úřady.

Dopravní a energetický stavební úřad – <https://desu.gov.cz/> – nový orgán státní správy na tomto úseku může vzbuzovat nejvíce otázek. Jeho role je specifikována v § 17 NStavZ (a působnost v případě stavebního řádu pak v § 33 NStavZ), přičemž je správním úřadem s celostátní působností. Tento úřad se zabývá otázkami stavebního řádu specifickými pro oblast dopravy a energetiky (k tomu viz dále v textu). Sídlo úřadu se nachází v Praze, přičemž Ministerstvo dopravy určuje umístění dalších územních pracovišť prostřednictvím vyhlášky, a to v současnosti tak, že územní pracoviště jsou nyní v Praze, Plzni a Olomouci (na základě vyhlášky č. 32/2024 Sb., o územních pracovištích Dopravního a energetického stavebního úřadu). V čele DESÚ stojí ředitel, který je vybírán, jmenován a odvoláván v souladu se zákonem o státní službě. Ministerstvo dopravy je přitom nadřízeným orgánem tohoto úřadu a zajišťuje jeho provoz a správu.

Z hlediska řádného fungování státní správy na tomto úseku je nutné se také v krátkosti zabývat součinnostmi mezi orgány veřejné správy, což je klíčové pro efektivní výkon jejich působnosti. To si uvědomil také zákonodárce, který do § 18 NStavZ zakotvil obecnou právní úpravu **součinnosti orgánů stavební správy**. Tyto orgány (tj. orgány územního plánování a stavební úřady) jsou povinny vzájemně spolupracovat s dalšími dotčenými orgány, které chrání veřejné zájmy podle jiných právních předpisů. Stavební úřady projednávají s dotčenými orgány jejich vyjádření a závazná stanoviska, přičemž za účelem projednání těchto stanovisek nebo odstranění rozporů mohou svolat společné jednání. Toto jednání je neveřejné a o jeho průběhu se vyhotovuje protokol. Stavební úřad musí dotčeným orgánům oznámit konání společného jednání minimálně pět dnů předem. Pokud je to účelné, mohou být k tomuto jednání přizváni i stavebník a další účastníci řízení. Pokud společné jednání nevede k odstranění rozporu, postupuje se podle správního řádu. Dotčené orgány také kontrolují, zda jsou podmínky stanovené v jejich vyjádřeních a závazných stanoviscích, které se staly součástí rozhodnutí stavebního úřadu, dodržovány v praxi. Tato úprava je pak víceméně obdobná s právní úpravou zakotvenou v § 4 odst. 2 a 6 StavZ2006, takže v tomto ohledu nedochází k významnějším změnám.

Působnost ve věcech stavebního řádu

Nový stavební zákon stanovuje podrobné vymezení působnosti ve věcech stavebního řádu, rozděluje odpovědnost mezi různé stavební úřady a ministerstva a specifikuje jejich pravomoci a úkoly. Tato struktura je zásadní pro zajištění efektivního povolování stavebních projektů na různých úrovních a pro zajištění právní jistoty všech zúčastněných stran. Nicméně jednotlivé rozhodující orgány státní správy by měly být vedeny stejnými postupy. Proto je nutno zdůraznit, že metodická činnost na úseku stavebního řádu náleží jednak MMR, což by se dalo očekávat, ale také Ministerstvu dopravy. Ustanovení § 31 NStavZ totiž stanoví, že MMR má na starosti **metodickou činnost**, která zahrnuje nejen sjednocování postupů, ale také dohled nad dodržováním stanovených pravidel a požadavků na výstavbu. Tato metodická činnost je nezbytná pro zajištění jednotného a konzistentního přístupu k výstavbě v celé České republice. Ministerstvo dopravy má pak specifickou metodickou roli u staveb dálnic, silnic, místních komunikací a dalších komunikací, kde

sjednocuje výkon působnosti stavebních úřadů v oblasti požadavků na výstavbu. Toto rozdělení metodické činnosti mezi ministerstvy by mělo zajistit, že specifické požadavky jednotlivých druhů staveb jsou zohledněny a metodicky vedeny odborníky v dané oblasti. Otázkou je, zda roztržštění metodického vedení nemůže způsobovat v praxi též problémy z hlediska rozdílného (a potenciálně neodůvodněného) rozdílu mezi jednotlivými stavbami. Pro srovnání uveďme, že v historické právní úpravě nalezneme úpravu metodické podpory v § 11 odst. 2 StavZ2006.

Jak již bylo uvedeno výše, tak § 30 NStavZ stanoví klíčové rozdělení působnosti ve věcech stavebního řádu mezi různé stavební úřady a ministerstva. Každý z těchto úřadů má specifickou roli v rámci stavebního řízení a plní úkoly, které jsou v zákoně definovány. Na místní úrovni jsou pak zásadní krajské stavební úřady, které jsou definovány jako krajské úřady, a obecní stavební úřady, kterými mohou být obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady nebo jiné úřady stanovené MMR prováděcím právním předpisem. Tímto předpisem je pak vyhláška č. 130/2024 Sb., o stanovení obecních stavebních úřadů, která stanoví pověřené obecní úřady a obecní úřady, které jsou obecním stavebním úřadem (příloha č. 1 vyhlášky), a správní obvody obecních stavebních úřadů (příloha č. 2 vyhlášky). Jen MMR může vyhláškou tyto správní obvody obecních stavebních úřadů stanovit, měnit nebo rušit. Důležité je, že zákon stanovuje, že jakákoli změna v organizaci těchto úřadů, jako je jejich zrušení nebo změna obvodu, musí být provedena pouze k počátku kalendářního roku, což by mělo zajistit stabilitu a kontinuitu ve výkonu veřejné správy. Další důležitou součástí § 30 NStavZ je ustanovení o jiných stavebních úřadech, kterými jsou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti. Tyto úřady mají specifické kompetence, které se týkají staveb pro zajištění obrany státu, bezpečnosti státu a dalších speciálních projektů (viz dále). Pro srovnání této právní úpravy s historickou srov. § 13 odst. 1, 2, 5 a 7 StavZ2006.

Ustanovení § 30a NStavZ zavádí podrobné **kvalifikační požadavky** pro úředníky krajských a obecních stavebních úřadů, kteří vykonávají činnost na úseku stavebního řádu. Toto ustanovení je klíčové pro zajištění odborné způsobilosti těch, kteří jsou zodpovědní za rozhodování ve věcech stavebního řádu. Kvalifikaci musí splňovat fyzická osoba, která má osvědčení zvláštní odborné způsobilosti pro správní činnost stavebního řádu a vyvlastnění, nebo úřednické zkoušky, které zahrnují stavební řád. Dále toto ustanovení specifikuje požadavky na vzdělání a praxi, které musí úředníci splňovat. Kvalifikační požadavky přímo na základě zákona splňují autorizovaní architekti, inženýři a technici, kteří mají odpovídající autorizaci v oboru, fyzické osoby s vysokoškolským vzděláním v oboru architektura, stavebnictví nebo právo a také další osoby s minimálně jedním rokem praxe vykonávat na úseku stavebního řádu, pokud splňují podmínku příslušného vzdělání. Pro úředníky, kteří nesplňují všechny kvalifikační požadavky, existuje možnost dočasně vykonávat tuto činnost pod odborným vedením úředníka, který požadavky splňuje, avšak nejdéle po dobu tří let. Toto opatření umožňuje postupné doplňování kvalifikace, aniž by byl ohrožen výkon stavební správy. Právní úprava navazuje na právní úpravu obsaženou v § 13a StavZ2006.

Nyní se již budeme věnovat jednotlivým orgánům státní správy vykonávajícím působnost ve věcech stavebního řádu.

Ustanovení § 32 NStavZ specifikuje, že **Ministerstvo pro místní rozvoj** je nadřízeným správním orgánem krajských stavebních úřadů (tedy typicky vyřizuje v takovém případě odvolání proti rozhodnutím vydávaných krajskými stavebními úřady), není-li jim ve specifických případech Dopravní a energetický stavební úřad (viz dále). MMR hraje klíčovou roli v oblasti stavební prevence, kde sleduje a analyzuje stavební závady a havárie, které mohou mít široký dopad na veřejnost. Toto ustanovení také zdůrazňuje úlohu MMR při sledování účinnosti technických předpisů a zlepšování jejich úrovně. MMR má také povinnost připravovat seznam závazných českých technických norem, které obsahují podrobnější technické požadavky na stavby. Tyto normy jsou klíčové pro zajištění bezpečnosti a kvality stavebních projektů. MMR zajišťuje, aby byly tyto normy dostupné veřejnosti, což přispívá k transparentnosti a přístupu k informacím. MMR vykonává také kontrolu ve věcech stavebního řádu, což zahrnuje i kontrolu nad činností autorizovaných inspektorů. Tento dohled je zásadní pro zajištění, že všechny stavební činnosti probíhají v souladu s platnými právními předpisy a technickými normami. MMR také může pověřit vedením systému stavebně technické prevence konkrétní instituci, a to Ústav územního rozvoje. MMR nevykonává působnost podle NStavZ v rozsahu, v jakém ji vykonává Ministerstvo dopravy nebo Ministerstvo průmyslu a obchodu. Oproti právní úpravě obsažené v § 12 StavZ2006 rozšiřuje nová právní úprava působnost MMR ve smyslu konkrétně stanovených úloh, jako je např. zajištění bezplatného přístupu k určeným technickým normám, a také podrobně specifikuje roli MMR v připravování seznamu závazných českých technických norem ve stavebnictví atd.

Dalším ústředním orgánem státní správy vykonávajícím působnost na úseku stavebního řádu je **Ministerstvo dopravy**. Toto je podle § 32a NStavZ nadřízeným správním orgánem DESÚ, není-li ve specifických případech jeho nadřízeným orgánem Ministerstvo průmyslu a obchodu (viz dále). Toto ministerstvo je zodpovědné za metodickou a technickou činnost týkající se staveb dálnic, silnic, místních komunikací, drah a civilních leteckých staveb. Ministerstvo dopravy má podobné pravomoci jako MMR, pokud jde o sledování účinnosti technických předpisů, navrhování jejich úprav a zajištění bezplatného přístupu k technickým normám, nicméně právě pro uvedené specifické stavby. Ministerstvo dopravy rovněž vykonává kontrolu ve věcech stavebního řádu pro specifické stavby, které spadají do jeho kompetence.

Dalším ústředním orgánem státní správy, jehož působnost v oblasti stavebního řádu je upravena stavebním zákonem, je **Ministerstvo průmyslu a obchodu**. Podle § 32b je toto ministerstvo nadřízeným správním orgánem DESÚ jednak pro všechny vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k NStavZ s výjimkou staveb dálnic, drah, civilních leteckých staveb, staveb a zařízení, které mají sloužit k ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur nebo k zachytávání oxidu uhličitého, staveb přepravní sítě určené k přepravě oxidu uhličitého na úložiště oxidu uhličitého, a dále je nadřízeným správním orgánem pro stavby vyroben z obnovitelných zdrojů energie neuvedených v příloze č. 3 k NStavZ a konečně

pro stavby technické infrastruktury pro energetiku a elektronické komunikace. Ministerstvo průmyslu a obchodu je také zodpovědné za sledování a zlepšování technických předpisů pro tyto stavby a za výkon kontroly ve věcech stavebního řádu u těchto staveb.

O **Dopravním a energetickém stavebním úřadu** bylo již částečně pojednáno výše. Ustanovení § 33 NStavZ pak konkrétně vymezuje působnost DESÚ ve stavebním řádu. Ta je v zásadě dvojitá. Jednak je nadřízeným orgánem krajských stavebních úřadů ve věcech staveb silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, a dále pro stavby výroben z obnovitelných zdrojů energie neuvedených v příloze č. 3 k NStavZ a konečně staveb technické infrastruktury pro energetiku a elektronické komunikace. Za druhé pak DESÚ vykonává působnost stavebního úřadu (tedy typicky vydává povolení záměru) ve věcech vyhrazených staveb (podle přílohy č. 3 k NStavZ) a staveb s nimi souvisejících, jež by jinak byly v působnosti krajského stavebního úřadu nebo obecního stavebního úřadu, a za třetí vydává rámcové povolení (srov. § 221–223 NStavZ) pro stavby jaderného zařízení a stavby související, nacházející se uvnitř i vně areálu jaderného zařízení. DESÚ pak také vykonává kontrolu ve věcech stavebního řádu v rozsahu své působnosti.

Jak již bylo uvedeno výše, tak klíčovou roli při povolování záměrů, ale i dalších činností podle stavebního řádu, mají krajské a obecní stavební úřady. Působnost prvních z nich, tedy **krajských stavebních úřadů**, je upravena v § 34 NStavZ. Tyto mají na starosti povolování komplexních a významných stavebních záměrů, jejichž výčet je uveden v citovaném ustanovení. Jde zejména o záměry, které jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) – zde srov. významnou změnu oproti § 13 odst. 6 StavZ2006, stavby silnic I. třídy, výroby z obnovitelných zdrojů energie neuvedených v příloze č. 3 k NStavZ, vodní díla na hraničních vodách a další technicky náročné projekty. Krajské stavební úřady mají také pravomoc vydávat rámcová povolení (srov. § 221–223 NStavZ) pro stavby v působnosti jiného stavebního úřadu, včetně staveb souvisejících, a vykonávají kontrolu ve věcech stavebního řádu. Krajské stavební úřady jsou tedy klíčovými subjekty v rámci stavebního řízení na regionální úrovni, když zodpovídají za povolování staveb, které mají významný vliv na infrastrukturu a životní prostředí. Krajské stavební úřady pak samozřejmě vyřizují také odvolání proti rozhodnutím vydávaných obecními stavebními úřady – jejich role je tedy zcela nezastupitelná.

Působnost **obecních stavebních úřadů** je pak upravena v § 34a NStavZ. Podle tohoto ustanovení mají obecní stavební úřady na starosti všechny stavební záměry, které nespádají do působnosti DESÚ, krajských nebo jiných stavebních úřadů. Jde tedy o tzv. zbytkovou působnost, která zahrnuje z pohledu běžného stavebníka naprostou většinu staveb. Je nutno též zdůraznit, že předmětné ustanovení stanoví, že ve věcech záměru bytového domu, silnice II. a III. třídy, místní komunikace, veřejně přístupné účelové komunikace, technické infrastruktury, která je součástí distribuční soustavy v elektroenergetice nebo plynárenství, vodního díla (u něhož nevykonává působnost stavebního úřadu krajský stavební úřad) a souboru staveb, jehož jsou tyto záměry součástí, vykonává působnost stavebního úřadu vždy obecní stavební úřad obce s rozšířenou působností. Obecní stavební úřady jsou také zodpovědné za výkon kontroly ve věcech stavebního řádu, když není pří-

slušný jiný úřad, což zahrnuje zajištění, že všechny stavební činnosti v jejich působnosti probíhají v souladu s právními předpisy a technickými normami.

Dodejme, že obecní stavební úřady (opětovně připomínáme vyhlášku č. 130/2024 Sb., o stanovení obecních stavebních úřadů) tedy hrají naprosto klíčovou roli při řízení a povolování staveb na místní úrovni. Jsou prvním kontaktním bodem pro většinu stavebníků, kteří chtějí realizovat své stavební záměry, a to od rodinných domů až po drobné komerční projekty apod. Jejich úloha zahrnuje nejen vydávání povolení záměrů, ale také kontrolu nad dodržováním stavebních předpisů během celého stavebního procesu. Tím zajišťují, že všechny stavební aktivity jsou prováděny v souladu se zákonem a s ohledem na bezpečnost a veřejný zájem. Důležitým aspektem činnosti obecních stavebních úřadů by měla být jejich schopnost rychle a efektivně reagovat na potřeby místních obyvatel a podnikatelů. Díky své blízkosti k místním podmínkám a specifikům by v ideálním případě měly obecní stavební úřady mít hluboké znalosti o místních potřebách a mohou přizpůsobit své rozhodování tak, aby co nejlépe odpovídalo místní situaci, ale současně aby odpovídalo všem zákonným požadavkům. Toto přizpůsobení je podle nás klíčové pro podporu místního rozvoje a pro zajištění, že stavební aktivity přispívají k celkovému zlepšení kvality života v obcích, budou přispívat k dlouhodobě udržitelnému rozvoji obcí a k ochraně životního prostředí i pohody bydlení. Je tedy podle našeho názoru nutné, aby právě obecní stavební úřady byly kvalitně personálně i materiálně vybaveny ze strany MMR.

Konečně, ustanovení § 35 NStavZ stanovuje působnost dalších stavebních úřadů, označovaných jako **jiné stavební úřady**, kterými jsou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti. Tyto úřady mají specifickou působnost ve věcech staveb, které slouží k zajištění obrany státu, bezpečnosti státu a apod. V případě změny v užívání stavby, kdy záměr nového způsobu užívání stavby nebude spadat do působnosti jiného stavebního úřadu, ale do působnosti krajského stavebního úřadu nebo obecního stavebního úřadu, bude o záměru změnu v užívání stavby rozhodovat stavební úřad, do jehož působnosti bude nový způsob užívání stavby náležet. V podrobnostech srov. předmětné ustanovení a také § 16 StavZ2006.

Je zde namístě připomenout, že NStavZ jinak přistupuje ke stanovení příslušnosti u staveb, které se mají uskutečnit ve správních obvodech dvou nebo více stavebních úřadů. Ustanovení § 13 odst. 4 StavZ2006 stanovilo, že v těchto případech provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený stavební úřad, který dále mohl stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit. NStavZ již tuto úpravu neobsahuje a platí v takových případech obecná úprava uvedená v § 11 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kdy pro případy více místně příslušných správních orgánů (pokud se nedohodnou jinak) provede řízení ten z nich, u něhož jako prvního byla podána žádost nebo který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejbližší společně nadřízený správní orgán. NStavZ pak již jen v § 37 odst. 2 upravuje příslušnost v pochybnostech, který stavební úřad je příslušný ve věcech týkajících se záměru. V tomto případě určí příslušný stavební úřad stavební úřad nadřízený.

Přechodná ustanovení k úřadům a úředníkům

Nový stavební zákon obsahuje detailní přechodná ustanovení, která upravují přechod práv a povinností státních zaměstnanců a úředníků v souvislosti se změnami v organizaci stavebních úřadů, zejména v souvislosti s vytvořením Dopravního a energetického stavebního úřadu.

Ustanovení § 312 NStavZ se zabývá **přechodem práv a povinností státních zaměstnanců**, kteří jsou zařazeni na ministerstvech a dalších správních úřadech, do Dopravního a energetického stavebního úřadu. Tento přechod se týká zaměstnanců, kteří vykonávají činnosti, jež podle nového zákona spadají do působnosti tohoto úřadu. Důležité je, že tento přechod se netýká zaměstnanců, kteří v rámci ministerstev a jiných úřadů zajišťují převážně činnosti, které nespadají do působnosti DESÚ.

Práva a povinnosti z pracovního poměru zaměstnanců krajských úřadů přecházejí na stát, pokud jejich činnosti přecházejí do působnosti DESÚ. To platí i pro zaměstnance hlavního města Prahy. Klíčovou podmínkou tohoto přechodu je písemná dohoda mezi zaměstnancem, DESÚ a územním samosprávným celkem.

Tento přechod zaměstnanců znamená, že se tito zaměstnanci stávají zaměstnanci státu a jsou zařazeni k výkonu práce v DESÚ.

Ustanovení § 313 NStavZ stanoví **pravidla pro výběrová řízení na služební místa v DESÚ**, která se týkají zaměstnanců přecházejících podle § 312. Výběrová řízení na místa ředitelů sekcí mají být vyhlášena nejpozději do 18 měsíců od účinnosti systemizace (tj. od 1. července 2023), zatímco na místa ředitelů odborů a vedoucích oddělení nejpozději do 24 měsíců. Pokud zaměstnanec přechodem ztratí funkci vedoucího zaměstnance, má po dobu 12 měsíců nárok na výplatu zadostiučnění ve výši příplatku za vedení, který mu náležel jako vedoucímu zaměstnanci.

V souvislosti s přechodem činností na nové orgány státní stavební správy podle nového stavebního zákona upravuje § 314 NStavZ postup při provádění **spisové rozluky**. Postupuje se obdobně podle § 68a zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nevyřízené dokumenty a neuzavřené spisy měly být předány novým orgánům státní stavební správy nejpozději do 1. února 2024 u vyhrazených staveb, resp. do 1. srpna 2024 u ostatních druhů staveb.

Ustanovení § 315 NStavZ se zabývá **přechodem hospodaření s majetkem státu**, který byl dříve užíván organizačními složkami státu, na DESÚ. Tento majetek zahrnuje prostředky, které byly užívány výhradně k zajišťování úkolů a činností, jež nyní přecházejí na nový úřad. Stejný přechod se vztahuje i na rozpočtové prostředky a nároky z nespotřebovaných výdajů, které byly určeny na činnosti, jež nyní spadají pod DESÚ. Předmětné ustanovení zajišťuje, že DESÚ by měl mít dostatečné zdroje a infrastrukturu pro plnění svých nových úkolů. Přechod majetku a rozpočtových prostředků je klíčový pro zajištění kontinuity a efektivitu výkonu státní správy v oblasti stavebního řádu.

Klíčové pro praxi je pak také ustanovení § 332 NStavZ, které upravuje **přechodné ustanovení k obecným stavebním úřadům**, přičemž podle kterého ty obecní úřady, které nebudou vykonávat působnost obecního stavebního úřadu podle NStavZ, byly povinny předat nejpozději do 30 dnů od ukončení činnosti stavebního úřadu veškeré doklady týkající se neukončených správních řízení a jiných postupů vedených podle StavZ2006 stavebním úřadům, na která přešla působnost podle NStavZ, a o předání sepsat protokol. Toto se tzv. „ve velkém“ týkalo např. města Brna v souvislosti s vytvořením tzv. Centrálního stavebního úřadu Brno. Při provedení spisové rozluky v souvislosti s ukončením činnosti takového stavebního úřadu se pak postupuje obdobně podle § 68a zákona o archivnictví a spisové službě. Zde je možné poznamenat, že v mnoha případech však k předání veškerých dokladů v uvedené lhůtě nedošlo, a to zejména v souvislosti s přetížením stavebních úřadů nápadem podání do 30. června 2024 a také v souvislosti s ne zcela jednoznačným vymezením změn příslušnosti stavebních úřadů podle NStavZ.

Z hlediska **procesních postupů stavebního řádu** je pak klíčové zejména ustanovení § 330 NStavZ, podle kterého platí obecná zásada, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti NStavZ se dokončí podle dosavadních právních předpisů, tedy typicky podle StavZ2006, což, jak víme, způsobilo velké množství žádostí podaných na stavební úřady před 1. červencem 2024, jak je již výše uvedeno. V podrobnostech pak postačí odkázat na příslušné ustanovení § 330 NStavZ se zdůrazněním těch nejčastějších situací, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti NStavZ dokončí stavební úřad, který se stal příslušným k vedení řízení nebo provedení postupu v dané věci podle NStavZ, a že stavební řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti NStavZ, týkající se stavby související s vyhrazenou stavbou uvedenou v příloze č. 3 k NStavZ, dokončí stavební úřad, který toto řízení vedl přede dnem nabytí účinnosti NStavZ. Změnu záměru před dokončením povolí a kolaudační řízení provede u záměrů povolených přede dnem nabytí účinnosti NStavZ pak takový stavební úřad, na který přešla působnost k povolení záměru podle NStavZ. Vybrané případy problémů z aplikační praxe se pak snaží popsat následující kapitola.

Vybrané aktuální problémy z aplikační praxe

Rekodifikace veřejného stavebního práva si kladla za cíl zefektivnit procesy stavebního řízení a celý systém stavební správy. Úspěšnost této snahy bude možné vyhodnotit až po určité době, kdy se podaří překonat počáteční problémy související zejména se zavedením nového informačního systému stavebního řízení a vypořádat vysoký počet žádostí podaných podle StavZ2006. Následující část se bude věnovat popisu nejčastějších nejasností a problémů, které se objevily v prvních dvou měsících úplné účinnosti NStavZ v souvislosti se stanoveným systémem organizace veřejné stavební správy.

Zřejmě největší dopad úpravy věcné i místní příslušnosti připadá na obecní stavební úřady obcí s rozšířenou působností a krajské stavební úřady. Např. obecní stavební úřady obcí s rozšířenou působností se musí potýkat nejenom s přetížeností nápadu podání podle

StavZ2006, ale také s předanými řízeními a postupy podle § 330 odst. 3 NStavZ od tzv. nižších stavebních úřadů obcí s pověřenými obecními úřady a obecními úřady, které jsou obecním stavebním úřadem dle přílohy č. 1 vyhlášky č. 130/2024 Sb. Jak již bylo zdůrazněno výše, tak uvedená vyhláška stanoví pověřené obecní úřady a obecní úřady, které jsou obecním stavebním úřadem a v příloze č. 2 pak správní obvody obecních stavebních úřadů. Dle § 34a odst. 2 NStavZ vykonává působnost ve vyjmenovaných případech (bytového domu, silnice II. a III. třídy, místní komunikace atd.) obecní stavební úřad obce s rozšířenou působností. Uvedenou vyhláškou však bohužel nedošlo ke sjednocení územní působnosti obecních stavebních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a mohou zde přetrvávat praktické problémy jako u StavZ2006, kdy speciálním stavebním úřadem byla jiná obec s rozšířenou působností než obecní stavební úřad. V praxi tak stále dochází k případům, kdy pro území určité obce vykonává působnost obecního stavebního úřadu obec, která je jinou obcí s rozšířenou působností, než do které spadá tato obec podle vyhlášky č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností a území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu, ve znění pozdějších předpisů. Jak v těchto případech správně určit, který obecní stavební úřad obce s rozšířenou působností je příslušný pro stavby vyjmenované v § 34a odst. 2 NStavZ? Zde se domníváme, že by to měl být s odkazem na ustanovení § 1 odst. 1 NStavZ a základního kolizního pravidla *lex specialis* stavební úřad obce s rozšířenou působností, který vykonává pro příslušnou obec obecní stavební úřad podle vyhlášky č. 130/2024 Sb. a nikoliv obecní stavební úřad obce s rozšířenou působností, pod který tato obec spadá podle vyhlášky č. 346/2020 Sb.

U krajských úřadů pak došlo v souvislosti s uvedenými přechodnými ustanoveními k výraznému nárůstu agendy zejména ve spojitosti s povolováním záměrů EIA, výroben z obnovitelných zdrojů energie neuvedených v příloze č. 3 NStavZ a staveb a zařízení distribuční soustavy o napětí 110 kV. Za nešťastné zde považujeme to, že změnu záměru před dokončením povolí a kolaudační řízení provede u záměrů povolených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona stavební úřad, na který přešla působnost k povolení záměru podle tohoto zákona. U záměrů EIA pak krajské úřady povolují i „drobné“ změny staveb před dokončením, které samostatně posuzování vlivu na životní prostředí nevyžadují, a to na celém území kraje, a stejně tak „kolaudují“ i jednotlivé části těchto staveb schopné samostatného užívání, které byly povolovány v rámci souboru staveb podléhajících posuzování jako celek. V neposlední řadě tak došlo ke změně původního principu příslušností u kolaudovaných staveb, kdy subjekt, který stavbu povolil, ji také kolauduje. Tento stav může vést v praxi k potenciálním střetům, kdy krajský úřad musí kolaudovat stavby tak, jak by je třeba sám ani nepovolil.

Samostatnou kapitolou pak představují výroby z obnovitelných zdrojů energie neuvedené v příloze č. 3 k NStavZ (zejména fotovoltaické elektrárny), kdy ještě před účinností NStavZ se úřední osoby pravidelně na školeních setkávali s výkladem, že všechny fotovoltaické elektrárny (bez ohledu na jejich technické provedení), které nejsou drobnou ani vyhrazenou stavbou, bude povolovat v prvním stupni krajský úřad. Tento výklad byl podpořen i prvotním metodickým doporučením Ministerstva pro místní rozvoj nazva-

ným *Povolování obnovitelných zdrojů energie podle zákona č. 283/2021 Sb.* a zveřejněným na webových stránkách ministerstva. První měsíc pak byly některé krajské úřady zavaleny předanými nedokončenými řízeními, které však musely s následujícím odůvodněním vracet obecním stavebním úřadům. Ministerstvo pro místní rozvoj pak po upozornění krajských úřadů na ne zcela přesný výklad týkající se zejména povolování stavebních úprav pro instalaci využívající obnovitelný zdroj energie, které nejsou drobnou stavbou, upravilo metodiku tak, že instalace využívající obnovitelný zdroj energie (např. fotovoltaika na střeše či na obvodovém plášti stavby) se povolují v závislosti na kategorii stavby, ve které jsou zařazeny. V popsanych případech se tak často jednalo pouze o práce související s instalací fotovoltaických panelů, tj. stavební úpravy stávajících staveb, a to bez ohledu na umístění samotných fotovoltaických panelů ve vztahu k těmto stávajícím stavbám, s nimiž jsou funkčně propojeny, a kterým budou sloužit pro výrobu elektřiny. Může se tak jednat o instalaci panelů na střechu stavby, na obvodový plášť stavby nebo na pozemek stavby, a tyto panely jsou se stavbou funkčně spojeny (propojeny elektroinstalací a fotovoltaické panely primárně slouží stavbě k zásobování elektrickou energií), a slouží k zásobování elektrické energie pro tuto stavbu. Tyto parametry jsou dle odpovědí na dotazy, které Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci metodické činnosti rozesílá na stavební úřady, rozhodné a nevylučuje se, že přebytky budou přeprodávány do sítě.

Z uvedených odpovědí na dotazy, které v rámci metodické činnosti ministerstvo rozesílá na stavební úřady pak vyplývají další časté případy, kdy jednotlivé stavební úřady si nejsou jisty příslušností. Mezi časté dotazy patří i dotazy týkající se veřejného osvětlení či přípojek na distribuční soustavu elektřiny. V obou případech je nutné rozlišovat, zda se jedná o technickou infrastrukturu, která je součástí distribuční soustavy v elektroenergetice, a pokud ano (neplatí u veřejného osvětlení), příslušným k povolení je pak stavební úřad obce s rozšířenou působností. U veřejného osvětlení je pak nutné rozlišovat i to, zda je veřejné osvětlení součástí pozemní komunikace, kdy příslušným by pak byl ten stavební úřad, který je příslušný k povolení této komunikace. Velký okruh dotazů, na které Ministerstvo pro místní rozvoj odpovídá, se týká povolování bytových domů, popř. rodinných domů, jejichž součástí, jako souboru staveb, jsou stavby již zmíněné součástí distribuční soustavy v elektroenergetice, stavby vodní či dopravní. Účelem tohoto článku není popsat všechny možné případy, ale spíše upozornit, že praktických případů, kdy není zcela jasná příslušnost stavebního úřadu, je veliké množství a stavební úřady se v nastaveném principu ne vždy snadno orientují. Tam, kde ke shodě mezi úřady ve věci příslušnosti, nedojde, je na místě postup podle ustanovení § 37 odst. 2 NStavZ. V souvislosti s uvedenými praktickými zkušenostmi je zde možné upozornit i na ustanovení § 77 správního řádu, kdy rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, se považuje za nicotné (to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu).

V souvislosti s vymezením příslušností stavebních úřadů podle ustanovení § 34a NStavZ již v praxi často dochází k tomu, že jsou žádosti o soubory staveb např. rodinných domů účelově rozdělovány tak, že o povolení technické infrastruktury, která je součástí distribuční soustavy v elektroenergetice nebo plynárenství, vodního díla, u něhož nevykoná-

vá působnost stavebního úřadu krajský stavební úřad, se žádá samostatně na stavebním úřadu obce s rozšířenou působností a o stavbu hlavní (zde zpravidla rodinný dům) pak na obecním stavební úřadu pověřené obce či obce vymezené uvedenou vyhláškou. Tento stav pak zcela jistě nepřispívá k původnímu účelu rekodifikace stavebního práva a nejeví se ani hospodárným.

Závěrem této kapitoly bychom rádi upozornili na další oblast z aplikační praxe krajských úřadů, na kterou NStavZ nedává jednoznačnou odpověď. Tato se týká problematiky příslušnosti k odvolacímu řízení ve věcech prvoinstančně rozhodnutých obecnými stavebními úřady podle StavZ2006 do 30. června 2004 a týkajících se případů příslušnosti, kdy podle NStavZ je příslušnost svěřena krajským úřadům. V případě, kdyby krajský úřad vedl odvolací řízení, které by končilo postupem podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal), byl by ve věci příslušný sám znovu v 1. stupni rozhodnout, což by vedlo zřejmě k povinné delegaci na jiný krajský úřad. Zde se nabízí postup dle § 132 správního řádu, kdy pro určení místní příslušnosti nebo věcné příslušnosti co do stupně a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení správní orgán původně příslušný, anebo aplikace popsaného ustanovení § 330 odst. 3 NStavZ a takovou věc k odvolacímu řízení předat nadřízenému správnímu orgánu, zde tedy dle příslušnosti Ministerstvu pro místní rozvoj nebo DESÚ. V daném případě se však přikláníme z praktického hlediska k variantě druhé.

Závěr

Měli-li bychom závěrem shrnout výše provedenou analýzu, lze konstatovat, že klíčovou změnou v působnosti ve věcech stavebního řádu podle nového stavebního zákona je bezpochyby vznik nového Dopravního a energetického stavebního úřadu s celostátní působností. Nový stavební zákon pak relativně detailně upravuje působnost a odpovědnost různých stavebních úřadů a ministerstev v oblasti stavebního řádu. Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo dopravy mají klíčové metodické role, přičemž MMR se zaměřuje na sjednocování postupů a dohled nad výstavbou, zatímco Ministerstvo dopravy se soustředí na specifické stavební projekty v oblasti dopravní infrastruktury. Působnost stavebních úřadů je rozdělena mezi krajské, obecní a specializované úřady (zejména DESÚ a jiné stavební úřady), které zajišťují povolování a kontrolu stavebních záměrů na různých úrovních. Toto rozdělení by snad mělo do budoucna zajistit jednotný a efektivní přístup k výstavbě napříč Českou republikou.

Nový stavební zákon zahrnuje též podrobná přechodná ustanovení, která upravují přechod práv, povinností a majetku mezi státními zaměstnanci, úřady a nově zřízeným DESÚ. Tento přechod se týká zaměstnanců vykonávajících činnosti spadající pod působnost DESÚ, přičemž jsou stanoveny specifické podmínky pro jejich přechod na nový úřad. Klíčové jsou také přechodná ustanovení týkající se správy majetku, spisové agendy a rozpočtových prostředků. Z hlediska procesních postupů je zásadní zásada, že řízení zahájená před účinností

nového zákona se dokončí podle předchozích předpisů. Praxe však přináší nemálo příkladů, kdy prostý výklad přechodných ustanovení nedává jednoznačné odpovědi.

Závěrem lze konstatovat, že i v režimu nového stavebního zákona platí, že spolupráce mezi orgány veřejné správy je a bude klíčová pro efektivní výkon jejich funkcí, přičemž je zákonem stanovena povinnost vzájemné součinnosti, která by měla zajistit koordinaci při rozhodování a kontrole dodržování stanovených podmínek. To, jak se to bude dít v praxi, je otázkou dní, měsíců a let následujících. Stejně tak si budeme muset počkat s odpovědí na otázku, zda právní úprava stavební správy podle nového stavebního zákona představuje komplexní změnu, která má potenciál výrazně zlepšit efektivitu a transparentnost stavebních procesů v České republice. Bude totiž záležet na kvalitě implementace těchto změn, na kvalifikaci a odbornosti pracovníků stavebních úřadů a na schopnosti Ministerstva pro místní rozvoj efektivně řídit a koordinovat stavební správu na celostátní úrovni. Snad pro Českou republiku tolik typická skepse se tentokrát nenaplní.

Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu – vazba na stavební právo

Libor Dvořák

Po více než roční pouti legislativním procesem vstoupila dnem 1. července 2024 v účinnost novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (zákon č. 334/1992 Sb.) provedená zákonem č. 183/2024 Sb. Novelizace více než 30 let platného právního předpisu se významným způsobem dotkla pravidel kvantitativní (plošné) i kvalitativní ochrany zemědělského půdního fondu. Tento článek se zaměřuje na aspekty novely, které mají vztah ke stavebnímu právu, ať už na úseku územního plánování či v oblasti povolování staveb.

Důvody novely

Potřeba podstatnější revize právní úpravy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu byla zdůrazňována v několika strategických dokumentech přijatých v minulých letech vládou,¹⁾ a to v souvislosti s nutností zpomalit nadměrné nevratné zábory zemědělské půdy a snahou o posílení ochrany mimoprodukčních funkcí zemědělského půdního fondu, mj. s cílem zvýšení schopnosti krajiny zadržovat vodu.

Úprava pravidel obsažených v zákoně vycházela zejména z faktu, že právní úprava před novelou se primárně soustřeďovala na ochranu produkčních funkcí zemědělské půdy, zatímco její funkce mimoprodukční (tj. environmentální) se v zásadě omezovala na ochranu hydrologických a odtokových poměrů v území. S tím souviselo i nesystémové chápání krajinných prvků, které zákon považoval za nezemědělské využití zemědělské půdy, pro jejichž realizaci tak bylo třeba získat souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a často též platit odvody za odnětí.

Zvýšená ochrana mimoprodukčních funkcí zemědělského půdního fondu se konkrétně odrazila zejména v úpravě definic zemědělského půdního fondu, resp. zemědělské půdy, u zásad plošné ochrany zemědělského půdního fondu, ve zvýšení ochrany nejkvalitnější zemědělské půdy a v posílení ekonomických nástrojů ochrany zemědělské půdy.

1) Zejména jde o Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (první aktualizace strategie pro období 2021–2030 byla schválena usnesením vlády č. 785 ze dne 13. září 2021), a Státní politiku životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do roku 2050 (schválena usnesením vlády č. 21 dne 11. ledna 2021). Závazek předložit novelu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu s cílem začlenění krajinných prvků do zemědělské krajiny, zpřísnění záborů kvalitní zemědělské půdy a podpory přirozené obnovy území po těžbě nerostných surovin byl zahrnut rovněž do programového prohlášení vlády z ledna 2022 aktualizovaného k 1. březnu 2023.

Mimoprodukční funkce zemědělského půdního fondu, krajinné prvky

Již v samotné definici zemědělského půdního fondu (§ 1 odst. 1) došlo k posílení environmentální hodnoty zemědělské půdy, neboť vedle produkčních funkcí zemědělského půdního fondu (umožnění zemědělské výroby) jsou nově výslovně zmíněny i jeho funkce mimoprodukční s tím, že zemědělský půdní fond je omezeným přírodním zdrojem.

Krajinné prvky plní celou řadu ekologických funkcí, zejména protierozní (ochrana před vodní i větrnou erozí) a hydrologickou (ochrana před suchem, zadržování vody v krajině). Současně přispívají k ochraně biodiverzity krajiny, neboť slouží také jako stanoviště pro různé druhy rostlin a živočichů.

Z hlediska podpory větší diversity zemědělské krajiny a zvýšení její ekologické stability je zásadní výslovné zahrnutí krajinných prvků do definice zemědělské půdy, což bude znamenat, že pro jejich realizaci nebude nutno odnímat půdu ze zemědělského půdního fondu či měnit její druh, a platit odvody za odnětí. Související novela zákona o dani z nemovitých věcí (zákon č. 338/1992 Sb.) navíc osvobodila pozemky, na nichž se krajinné prvky (jako tzv. ekologicky významné prvky podle zákona o zemědělství a jeho prováděcího nařízení vlády) nachází, od daně z pozemků²⁾. Cílem všech těchto změn je vytvořit finanční motivaci pro vlastníky nebo jiné osoby, které jsou oprávněné zemědělskou půdu užívat, aby v praxi krajinné prvky realizovali.

Plošná ochrana zemědělského půdního fondu

Nejdůležitější změny, které novela přináší z pohledu stavebního práva, se týkají plošné ochrany zemědělského půdního fondu uvedené v § 4 zákona. Novela v tomto směru upravuje znění zásad plošné ochrany zemědělského půdního fondu (odstavce 1 a 2), doplňuje ustanovení o poměrování veřejných zájmů (odstavec 3) a zcela nově zakotvuje zákaz odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu pro definované typy záměrů.

Zásady plošné ochrany zemědělského půdního fondu

Základní zásada plošné ochrany zemědělského půdního fondu spočívá v nutnosti používat pro nezemědělské účely především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách, stavební proluky a plochy získané odstraněním na nich umístěných staveb a zařízení. Použití zemědělské půdy pro nezemědělské účely zákon připouští při splnění dvou podmínek – musí se jednat o nezbytný odůvodněný případ a současně musí být dodrženy konkrétní zásady uvedené pod písmeny a) až h).

2) Novela zákona č. 338/1992 Sb. byla doplněna na základě pozměňovacího návrhu přijatého v Poslanecké sněmovně. Před touto novelou byly od daně z pozemků osvobozeny pouze některé krajinné prvky (osvobozeny nebyly krajinné prvky skalka, terasa a solitér).

Novela v této části zákona upřesňuje, že zásady plošné ochrany zemědělského půdního fondu je nutno aplikovat jak ve fázi pořizování územně plánovací dokumentace (určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu), tak ve fázi posuzování konkrétního záměru na zemědělské půdě (odejmutí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu). Toto logické pravidlo již delší dobu potvrzovala judikatura, v daném ustanovení (§ 4 odst. 1) však před novelou výslovně uvedeno nebylo.

Významná změna se vztahuje k podmínce nezbytnosti, jejíž splnění je pro možnost použití zemědělské půdy pro nezemědělské účely klíčové. Novela jednak v odstavci 1 doplnila, že musí jít nejen o nezbytný, ale nově také odůvodněný případ. V odstavci 2 je pak blíže konkretizováno posuzování nezbytnosti ve fázi pořizování územně plánovací dokumentace, tj. při určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu. Ve znění před novelou toto ustanovení definovalo nezbytnost pouze prostřednictvím demonstrativního výčtu a neobsahovalo základní vymezení kritérií posuzování nezbytnosti, což v praxi způsobovalo problémy. Nové znění ustanovení tedy jasně vymezuje tato kritéria – jsou jimi charakter, přínosy, veřejná prospěšnost, rozsah, umístění a případná nepřemístitelnost daného záměru. Současně se zohledňuje skutečnost, že součástí posuzování nezbytnosti je též vyhodnocení, zda se jedná o záměr, který svým dopadem vyžaduje vyhodnocení na širším administrativním území, a to s ohledem na předpokládané dopady při jeho realizaci.

Znění konkrétních zásad plošné ochrany zemědělského půdního fondu doznaly novelou rovněž úprav – některé stávající zásady byly reformulovány (např. zásada ukládající upřednostňovat zemědělskou půdu v plochách a koridorech vymezených pro nezemědělské využití v územně plánovací dokumentaci), některé byly doplněny nově (např. zásada ukládající co nejméně narušovat mimoprodukční funkce půdy v území či zásada směřující k preferenci realizace kapacit podlažní plochy budov ve více podlažích).

Poměřování veřejných zájmů

Ustanovení odstavce 3 o tzv. poměřování veřejných zájmů v případě odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany doplnila do zákona jeho novela z roku 2015 (zákon č. 41/2015 Sb. účinný od 1. dubna 2015) s cílem zvýšení ochrany zemědělské půdy nejvyšší kvality před zábory nejrůznějšího charakteru. Aktuální novela princip tohoto ustanovení nemění s tím, že textace byla analogicky jako u zásad plošné ochrany zemědělského půdního fondu upravena tak, aby k poměřování docházelo jak ve fázi pořizování územně plánovací dokumentace, tak ve fázi posuzování konkrétního záměru na zemědělské půdě.

Při projednávání vládního návrhu novely zákona v Poslanecké sněmovně došlo k přijetí pozměňovacího návrhu, který do jisté míry mechanismus podle § 4 odst. 3 oslabuje, a to jednak pro případy některých změn územně plánovací dokumentace, jednak pro záměry konkrétního typu.

K poměřování veřejných zájmů při odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany nebude ve fázi pořizování územně plánovací dokumentace docházet tehdy, pokud se při změně

územně plánovací dokumentace nemění způsob využití plochy v územně plánovací dokumentaci již vymezené. Výjimka vychází ze skutečnosti, že ve vztahu k takové ploše již mechanismus uvedený v § 4 odst. 3 aplikován byl, a to při samotném vymezení dané plochy v územně plánovací dokumentaci. Příkladem aplikace dané výjimky může být pouhá změna indexu podlažní plochy u plochy již dříve v územně plánovací dokumentace vymezené.

Další nová výjimka je zakotvena v § 4 odst. 5 věta první, podle níž se poměrování veřejných zájmů neaplikuje v případě transformačních a zastavitelných ploch vymezovaných v územně plánovací dokumentaci určených pro umístění tzv. strategické investiční stavby ve smyslu zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (zákon č. 416/2009 Sb.). V tomto případě se jedná se o poměrně rozsáhlou výjimku z aplikace § 4 odst. 3, neboť strategická investiční stavba je pro účely zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury definována jako stavba pro výrobu a skladování umístovaná v zastavitelných nebo transformačních plochách o rozloze nejméně 45 ha vymezených k tomuto účelu v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje uvedená v příloze č. 3 k tomuto zákonu a stavby s touto stavbou související (§ 1 odst. 13 zákona č. 416/2009 Sb.). Tato příloha obsahuje stavby v celkem 13 lokalitách strategických podnikatelských parků sloužících pro záměry s definovaným účelem (typicky záměry spojené s elektromobilitou, s výrobou technologických částí či celků pro obnovitelné zdroje energie, s výrobou polovodičů, s výrobou a zpracováním druhotných surovin a recyklátů, s výrobou a zpracováním vodíku nebo s robotickou výrobou).

Kromě těchto dvou nových výjimek z § 4 odst. 3 je zapotřebí pro úplnost připomenout stávající výjimky, které vylučují mechanismus poměrování veřejných zájmů ve fázi rozhodování o záměru – jde například o záměr umístovaný na zastavitelné ploše vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje nebo záměr veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury umístovaný v koridoru vymezeném v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje; v obou případech je podmínkou, že ve fázi pořizování územně plánovací dokumentace proběhlo vyhodnocení umístění záměru, byl proveden odborně stanovený odhad výměry zabírané zemědělské půdy a její zařazení do tříd ochrany (§ 9 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb.).

Zákaz odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu

Novinku v oblasti plošné ochrany zemědělského půdního fondu představuje § 4 odst. 4 obsahující zákaz odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu pro dva konkrétní typy záměrů

- záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha,
- záměry energetického zařízení pro přeměnu energie slunečního záření na elektřinu (s výjimkou tzv. agrovoltaické výroby elektřiny, viz níže).

Důvodem koncipování tohoto zákazu byla předchozí nedostatečná ochrana půdy nejvyšší kvality při realizaci plošně rozsáhlých komerčních záměrů obchodu či skladování (ob-

chodní centra, logistické areály apod.) s tím, že cílem je v maximální možné míře směřovat tyto typy záměrů mimo pozemky zemědělského půdního fondu, popřípadě na půdy méně kvalitní (tj. v souladu se zásadami plošné ochrany zemědělského půdního fondu uvedenými v § 4 odst. 1). Ze zákazu činí sám zákon dvě skupiny výjimek – jedna je uvedena v § 4 odst. 5 věta druhá, druhá je obsažena v přechodných ustanoveních k novele.

Výjimka uvedená v § 4 odst. 5 věta druhá se vztahuje k záměrům určitého typu – konkrétně se jedná o záměry podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (zákon č. 416/2009 Sb.), a dále záměry sloužící převážně uživatelům veřejné dopravní infrastruktury a na tuto infrastrukturu navazující. Pokud by tedy v praxi šlo o záměr, pro něhož nelze odejmout zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu, ale současně by takový záměr byl v režimu zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (např. stavby související se stavbami dopravní infrastruktury), pak by se na takový záměr zákaz uvedený v § 4 odst. 4 nevztahoval. Obdobně by bylo postupováno v případě záměru sloužícího převážně uživatelům veřejné dopravní infrastruktury a na tuto infrastrukturu navazujícího (v praxi by mohlo jít například o čerpací stanice nebo překladiště u dráhy).

Ustanovení § 4 odst. 4 i výše zmíněná výjimka mají odloženou účinnost, k 1. lednu 2025. Na tuto úpravu pak navazují přechodná ustanovení, jejichž smyslem je neaplikovat po určité době (10 let, tj. do 1. ledna 2035) zákaz nově uvedený v § 4 odst. 4 pro záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha umístované na plochách, které jsou, resp. byly před výše zmíněným datem určitým způsobem vymezeny v územně plánovací dokumentaci (bod 4. přechodných ustanovení). Konkrétně jde o následující případy:

- záměr umístěný na ploše, která je podle územně plánovací dokumentace platné ke dni 1. ledna 2025 zastavitelnou plochou,
- záměr umístěný na ploše, která má podle rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny nebo aktualizace územně plánovací dokumentace a o jejím obsahu vydaného přede dnem 1. ledna 2025 navržen způsob využití umožňující povolení záměru pro obchod nebo skladování v souladu s územně plánovací dokumentací,
- rozhodne-li zastupitelstvo do 1. ledna 2026 o pořízení změny nebo aktualizace územně plánovací dokumentace, jejímž obsahem bude změna územní rezervy na zastavitelnou plochu, a bude-li současně záměr pro obchod nebo skladování umístěn na takto vymezené ploše.

Výše uvedená přechodná ustanovení týkající se vymezení relevantních ploch v územně plánovací dokumentaci jsou ještě doplněna přechodným ustanovením vztahujícím se k povolovacímu procesu s tím, že dotčené období je i zde stejné. Podle tohoto přechodného ustanovení (bod 5) lze rozhodnutí, kterým se uděluje souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha, vydat do 1. ledna 2035. Současně pokud se souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu nestal do 1. ledna 2035 součástí rozhodnutí podle jiného právního předpisu (typicky povolení záměru podle stavebního

zákona), kterým se povoluje záměr pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha, pozbývá takový souhlas platnosti.

Z hlediska nově formulovaného zákazu odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu pro záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha je třeba dodat, že tato regulace byla předmětem velkých diskusí v průběhu legislativního procesu k návrhu novely, zejména při projednávání v Poslanecké sněmovně. Vládní návrh novely neobsahoval žádnou výjimku pro záměry podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, resp. záměry sloužící převážně uživatelům veřejné dopravní infrastruktury a na tuto infrastrukturu navazující, a i související přechodné ustanovení nebylo natolik široce koncipované. Lze tedy konstatovat, že v této části byl vládní návrh v důsledku přijetí pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně poměrně výrazně změkčen.

Ve vztahu k § 4 odst. 4 je třeba pro úplnost ještě zmínit přechodné ustanovení vztahující se k záměrům energetického zařízení pro přeměnu energie slunečního záření na elektřinu (fotovoltaické elektrárny), podle něhož souhlas s dočasným odnětím zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu vydaný pro takové zařízení provozované na zemědělské půdě I. nebo II. třídy ochrany k 1. lednu 2025 lze změnit pouze prodloužením doby, na kterou je zemědělská půda dočasně odňata, a v části týkající se plánu rekultivace (bod 6.). Účelem tohoto přechodného ustanovení je umožnit existenci již realizovaných a provozovaných konvenčních fotovoltaických elektráren v případě, že uplyne doba, pro kterou bylo povoleno dočasné odnětí ochrany před ukončením provozu této elektrárny. U provozuschopných fotovoltaických elektráren tak přechodné ustanovení umožní prodloužení doby, na kterou je zemědělská půda pro již existující konvenční fotovoltaickou elektrárnu na půdě I. a II. třídy ochrany dočasně odňata; současně je umožněna změna rekultivačního plánu, neboť plynutím času se může ukázat dříve schválený rekultivační plán jako neodpovídající vývoji v území a jeho potřebám.

Agrovoltaická výroba elektřiny

Významnou část novely představuje stanovení právního rámce pro realizaci tzv. agrovoltaické výroby elektřiny (§ 8a). Rozvoj agrovoltaiky je v souladu s trendem podpory alternativních zdrojů energie, a je součástí reakce na probíhající klimatickou změnu. Podstatou agrovoltaiky je symbióza výroby elektřiny ze slunečního záření a zemědělské produkce s tím, že technické řešení fotovoltaické elektrárny současně umožňuje (a neomezuje) zemědělské hospodaření. Pro určité typy zemědělské produkce má agrovoltaika další pozitiva spočívající například v zastínění rostlin před nadměrným slunečním zářením nebo v ochraně před fyzickým poškozením rostlin kroupami.

V zákoně je nově vymezen pojem agrovoltaické výroby elektřiny, a dále jsou stanoveny podmínky, za kterých lze záměry agrovoltaické výroby elektřiny realizovat na zemědělské půdě.

Z důvodu zatím spíše omezených zkušeností s tímto pojetím výroby elektřiny ze slunečního záření ve světě vychází zákon z užšího pojetí – o agrovoltaickou výrobu elektřiny se

jedná pouze tehdy, je-li umístěna na pozemcích s vybranými (tj. nikoli všemi) kulturami, které budou uvedeny v prováděcím právním předpise.³⁾

Z pohledu základního administrativního nástroje na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, kterým je souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je zásadní, že za účelem realizace agrovoltaické výroby elektřiny se zemědělská půda nebude odnímat, tj. tento souhlas se nevydává. Důvodem je především skutečnost, že na dotčených pozemcích nadále probíhá zemědělské hospodaření. Na druhé straně zákon i pro tyto případy zjišťuje zachování kontroly ze strany orgánů ochrany zemědělského půdního fondu – za tímto účelem novela zakotvila speciální souhlas se záměrem agrovoltaické výroby elektřiny (§ 8a odst. 2).

Podkladem pro vydání tohoto souhlasu je žádost, která musí mj. obsahovat

- plán rekultivace – zákon ji obecně vyžaduje u dočasných záměrů, přičemž agrovoltaická výroba elektřiny je také záměrem dočasným,
- předběžná balance skrývky kulturních vrstev půdy a návrh způsobu jejich hospodárného využití – tyto podklady se týkají pouze půdy, kterou je s ohledem na povahu záměru nezbytné skrýt; v případě agrovoltaické výroby elektřiny se nejedná o celou plochu záměru, ale pouze o drobné plochy, na kterých budou umístěna nezbytná zařízení.

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu žádost podanou vlastníkem nebo jiným oprávněným uživatelem posoudí, a pokud jsou splněny podmínky, vydá souhlas se záměrem agrovoltaické výroby elektřiny, ve kterém stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu a současně schválí plán rekultivace. Na základě § 21 zákona č. 334/1992 Sb. bude tento souhlas vydáván zpravidla ve formě závazného stanoviska.⁴⁾ Pokud záměr agrovoltaické výroby elektřiny vyžaduje povolení podle stavebního zákona, nevydává se souhlas se záměrem agrovoltaické výroby elektřiny samostatně, nýbrž je součástí jednotného environmentálního stanoviska vydávaného podle zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, v platném znění.

Pokud agrovoltaická výroba elektřiny přestane splňovat zákonem stanovené požadavky (např. na půdě se přestane hospodařit, změní se způsob využití půdy v rozporu s podmínkami stanovenými v prováděcím právním předpise apod.), musí podle zákona dojít k ukončení jejího provozu a bezprostředně poté také k zahájení rekultivace zemědělské půdy podle schváleného plánu rekultivace. Alternativně lze požádat o dočasné odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 zákona pro záměr (konvenční) fotovoltaické výroby elektřiny. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu souhlas s odnětím vydá, pokud jsou splněny všechny podmínky pro odnětí, včetně zásad uvedených v § 4 zákona. Nevydá-li jej, popř. nedojde-li k vydání povolení podle stavebního zákona, pro který je souhlas

3) Vyhláška o agrovoltaické výrobě elektřiny je aktuálně v legislativním procesu. Vybranými kulturami mají být podle návrhu vyhlášky zejména vinice, chmelnice a ovocné sady.

4) Pouze pokud by záměr agrovoltaické výroby elektřiny nevyžadoval povolení podle jiného právního předpisu (např. podle stavebního zákona), bude mít souhlas se záměrem agrovoltaické výroby elektřiny formu rozhodnutí.

s odnětím zemědělské půdy podkladem, pak platí povinnost ukončení provozu agrovoltaické výroby elektřiny a rekultivace zemědělské půdy podle schváleného plánu rekultivace.

Při projednávání vládního návrhu novely v Poslanecké sněmovně byl přijat pozměňovací návrh doplňující § 8a v tom smyslu, že agrovoltaická výroba elektřiny se považuje také za stavbu pro zemědělství podle stavebního zákona, a podmínkou povolení záměru agrovoltaické výroby elektřiny v nezastavěném území podle stavebního zákona není jeho soulad s charakterem území. Cílem přijatého pozměňovacího návrhu bylo zjednodušit umísťování agrivoltaiky v nezastavěném území (bez změny územního plánu), samotné provedení je nicméně problematické – agrovoltaická výroba elektřiny se sice ex lege považuje také za stavbu pro zemědělství podle stavebního zákona [§ 122 odst. 1 písm. e)], nicméně fakticky jde o výrobu elektřiny, nikoli o stavbu pro zemědělství. Nepříliš důvodná je rovněž výjimka z potřeby souladu záměru agrovoltaické výroby elektřiny s charakterem území.

Výjimky ze souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu

K odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Z tohoto základního pravidla obsaženého v § 9 odst. 1 věta první nicméně sám zákon činí celou řadu výjimek. Jejich katalog obsažený v § 9 odst. 2 se novelou rozšířil o některé další objekty, konkrétně vojenské objekty, objekty Policie České republiky a Hasičského záchranného sboru České republiky. Důvodem těchto výjimek, doplněných při projednávání návrhu novely vládou, byla potřeba zjednodušit umísťování některých staveb sloužících výlučně pro obranu, vnější a vnitřní bezpečnost a ochranu obyvatel, a to i v reakci na zhoršení bezpečnostní situace ČR, zejména vlivem ruské agrese. Při povolování výše zmíněných objektů tak napříště nebude vydáván souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, a nebudou ani placeny odvody za takové odnětí.

Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

V souvislosti se základním cílem novely, kterým byla zvýšená ochrana mimoprodukčních funkcí zemědělského půdního fondu, došlo k posílení ekonomického nástroje ochrany zemědělské půdy – odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což se odrazilo ve změně výše a způsobu výpočtů odvodů (příloha k zákonu). Novela provedla několik úprav u tzv. ekologických vah vlivu, zvýšila koeficienty třídy ochrany, a v neposlední řadě změnila způsob výpočtu odvodů v případě realizace tzv. černých staveb.

Ekologické váhy vlivu jsou v části B přílohy přiřazeny faktoru životního prostředí negativně ovlivněnému odnětím zemědělské půdy. Do skupiny faktorů A jsou na základě novely nově zařazeny evropsky významné lokality a ptačí oblasti a rovněž dochází k promítnutí nového způsobu členění území národních parků. Současně je v příloze doplněna zcela nová skupina faktorů E pokrývající odnímání zemědělské půdy na pozemcích, které ne navazují na zastavěné území obce pro záměry obchodu, výroby nebo skladování. Nová skupina faktorů životního prostředí má finančně motivovat k omezení realizace staveb tzv. na zelené louce bez návaznosti na jinou zástavbu.

Koeficienty třídy ochrany jsou uvedeny v části D bod 4. přílohy s tím, že základní sazba odvodů se pro účely výpočtu násobí příslušným koeficientem. Novela navýšila koeficienty ve všech třídách ochrany, a to na 11 (I. třída), 8 (II. třída), 5 (III. třída) a 4 (IV. a V. třída), a to s ohledem na dlouhodobě rostoucí hodnotu zemědělské půdy, mj. ve vztahu k dopadům změny klimatu. V případě půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany provedla novela podstatnější navýšení koeficientu než v případě ostatních tříd ochrany – důvodem je skutečnost, že právě půda zařazená do I. či II. třídy ochrany je nejhodnotnější částí zemědělského půdního fondu, přičemž v posledních letech došlo k rozsáhlým záborům nej kvalitnějších půd, často pro realizaci převážně soukromých záměrů.

Jako tzv. černé stavby se označují stavby realizované bez příslušného povolení podle stavebního zákona, a tudíž i bez souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Jde o nezákonně provedené stavby, které mají v praxi značně negativní vliv na zemědělský půdní fond, neboť jejich realizaci nemohlo předcházet posuzování nezbytnosti odnětí půdy a stanovení podmínek pro minimalizaci negativních dopadů na zemědělský půdní fond (např. povinnost skrývky kulturních vrstev půdy a zajištění jejich hospodárného využití). Proto novela v části D bod 8. přílohy stanovila, že pokud dochází v konkrétním případě k dodatečnému povolení černé stavby, násobí se celková výše odvodů hodnotou dvacet. Výrazné navýšení výsledné částky odvodů má mj. odradit potenciální stavebníky od realizace černých staveb na půdách náležejících do zemědělského půdního fondu.

Závěr

Vládní návrh novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (sněmovní tisk č. 579) byl v Parlamentu schválen velkou většinou zákonodárců. Prezident republiky zákon podepsal, byť v připojeném dopise pro předsedkyni Poslanecké sněmovny uplatnil své výhrady ke způsobu projednání novely a přijetí některých pozměňovacích návrhů. Prezidentovy výhrady se nicméně netýkaly samotné novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, nýbrž jednoho z přijatých pozměňovacích návrhů spočívající v novelizaci zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, konkrétně jeho přílohy č. 3 obsahující seznam strategických investičních staveb.

Novela vstoupila z větší části v účinnost dnem 1. července 2024; pouze úprava obsažená § 4 odst. 4 a § 4 odst. 5 věta druhá (zákaz odnímání zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany ze zemědělského půdního fondu pro záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha, resp. pro záměry energetického zařízení pro přeměnu energie slunečního záření na elektřinu, viz výše) má účinnost odloženou k 1. lednu 2025.

Aktuálně Ministerstvo životního prostředí připravuje prováděcí předpisy k novele. Kromě výše zmíněné vyhlášky o agrovoltaice se jedná o novelizaci vyhlášky č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí, a novelizaci vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu.

Stavby související s vyhrazenými stavbami ... a které stavby to vlastně jsou?

Zdeňka Vobrátilová

Není žádnou novinkou, že stavební zákon¹⁾ rozdělil stavby²⁾ do čtyř skupin: stavby drobné uvedené v příloze č. 1 k zákonu, stavby jednoduché uvedené v příloze č. 2 k zákonu, stavby vyhrazené uvedené v příloze č. 3 k zákonu a stavby ostatní, které nejsou uvedeny v žádné z příloh.

V souvislosti s vyhrazenými stavbami a příslušností k rozhodování o nich, která byla svěřena Dopravnímu a energetickému stavebnímu úřadu (dále „DESÚ“), se v řadě ustanovení stavebního zákona vyskytuje text „vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu, stavby s nimi související a stavby tvořící s nimi soubor staveb“ nebo „jde-li o vyhrazené stavby, včetně staveb souvisejících...“. Například:

- podle § 33 odst. 2 písm. a) DESÚ vykonává působnost stavebního úřadu **ve věcech vyhrazených staveb**; podle písmene b) vykonává DESÚ působnost stavebního úřadu **ve věcech staveb souvisejících s vyhrazenými stavbami**, jež by jinak byly v působnosti krajského stavebního úřadu nebo obecního stavebního úřadu,
- v § 198, který se zabývá platností povolení se v odstavci 2 větě druhé uvádí: „**Jde-li o vyhrazené stavby, včetně staveb souvisejících**, povolení nepozbývá platnosti, bylo-li provádění stavby zahájeno v době jeho platnosti.“,
- podle § 314 „... správní orgány, které vykonávaly působnost podle dosavadních předpisů, u **vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb...**“,
- podle přechodných ustanovení (§ 330 odst. 3 stavebního zákona): „**Územní řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona týkající se vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu nebo stavby s ní související dokončí stavební úřad...**“,
- § 334a upravuje používání stavebního zákona v přechodném období; v odstavci 3 stanoví, že ve věcech týkajících se záměrů podle tohoto zákona se postupuje podle dosavadních právních předpisů, s **výjimkou věcí týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb. Ve věcech týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb** se od 1. 1. 2024 postupuje podle stavebního zákona...

1) Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., zákona č. 152/2023 Sb., zákona č. 465/2023 Sb., zákona č. 126/2024 Sb. a zákona č. 183/2024 Sb.

2) Stavbou se podle § 5 odst. 1 stavebního zákona rozumí stavební dílo, které vzniká stavební nebo montážní činností ze stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí za účelem užívání na určitém místě. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby.

Pojmy soubor staveb a rovněž stavbu hlavní a stavbu vedlejší souboru staveb definuje stavební zákon v § 5 v podstatě shodně jako zákon č. 183/2006 Sb. v § 2 odst. 8 a 9, takto:

„(3) Souborem staveb se v tomto zákoně rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.

(4) Stavbou hlavní souboru staveb se v tomto zákoně rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se v tomto zákoně rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.“

Pokud jde o soubor staveb, pak stavby související jsou stavby navrhované stavebníkem záměru, povolované a realizované v rámci souboru staveb.³⁾ Zjistit, které stavby jsou vyhrazenými stavbami a které tvoří s těmito stavbami soubor staveb, není proto vzhledem k definici v § 5 odst. 3 a 4 stavebního zákona obtížné. V případě „staveb souvisejících s vyhrazenými stavbami“, které netvoří s vyhrazenými stavbami soubor staveb, se nelze dost dobře o stavební zákon opřít. Legální definice „stavby související“ s pravděpodobností hraničící s jistotou také v žádném jiném právním předpisu neexistuje.

Mezi vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu, patří stavby dopravní infrastruktury – stavby dálnic, stavby drah a civilní letecké stavby⁴⁾. Uvedené stavby jsou zároveň zahrnuty do dopravní infrastruktury vymezené v § 1 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Zákon se v § 1 odst. 2 o „civilních leteckých stavbách“ výslovně nezmiňuje. Konkrétní civilní letecké stavby jsou dopravní infrastrukturou podle zákona č. 416/2009 Sb., jsou-li umístované v plochách a koridorech vymezených v územním rozvojovém plánu nebo jsou v územně plánovací dokumentaci vymezenými veřejně prospěšnými stavbami dopravní infrastruktury [§ 1 odst. 1 písm. e) a f) zákona].

3) Vymezení souboru staveb a stavby hlavní a vedlejší souboru staveb bylo do zákona č. 183/2006 Sb. doplněno zákonem č. 225/2017 Sb., v souvislosti se zavedením společného územního a stavebního řízení také pro stavby, které byly v působnosti různých stavebních úřadů. Například obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí a speciálního stavebního úřadu, který vykonával působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2017 umožňoval společné (spojené) územní a stavební řízení pouze v případech, kdy byl stavební úřad příslušný k vedení obou řízení, což se týkalo v podstatě jen obecného stavebního úřadu, popřípadě újezdního úřadu ve vojenských újezdech. V dobývacích prostorech vykonávaly od 1. 1. 2013 na základě zákona č. 350/2012 Sb. u specifikovaných staveb „plnou působnost“ stavebního úřadu také obvodní báňské úřady.

4) Podle § 36 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, je leteckou stavbou dráha ke vzletům a přistávání letadel bez zřetele na její stavebně technické provedení; dráha a plochy určené k pohybům a stáním letadel souvisejícím s jejich vzlety a přistáváním bez zřetele na jejich stavebně technické provedení.

Ustanovení § 2a obsahující legislativní zkratku „související stavba“ bylo do zákona č. 416/2009 Sb. vloženo zákonem č. 405/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 2. 2013; v odstavci 1 se uvádí:

*„Pokud je mezi žadatelem o vydání rozhodnutí o povolení **záměru dopravní infrastruktury** a účastníkem řízení o povolení **záměru**, který v tomto řízení uplatnil požadavek na vybudování **související stavby** nebo na provedení stavební nebo terénní úpravy, jejíž umístění nebo provedení **překračuje rámec řešení navrženého v dokumentaci záměru (dále jen „související stavba“)**, uzavírána dohoda...“.*

Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb. vysvětluje, co vedlo k tomuto řešení. Navrhovaná právní úprava reaguje na problémy praxe související s požadavky účastníků územního řízení na vybudování staveb, které jsou nad rámec obsahu žádosti o vydání územního rozhodnutí. Jde o stavby, jejichž vybudování v rámci realizace hlavní dopravní stavby není objektivně zcela nezbytné a původní projektová dokumentace s nimi nepočítala nebo je požadované provedení nadstandardní a jde nad rámec požadavků vyplývajících z příslušných obecně závazných právních předpisů, z technických norem nebo ze stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (stanovisko EIA). K realizaci takové stavby či takového provedení stavby by mělo dojít na základě uplatněné námítky některého účastníka řízení zahrnuté do územního rozhodnutí. Jako typické příklady výše uvedených souvisejících staveb uvádí důvodová zpráva mimoúrovňové křižovatky na základě požadavku obce či kraje v místě, kde původní dokumentace záměru s ohledem na studii dopravní zátěže křižovatku neplánovala; protihlukové nebo ekologické stavby v nadstandardním řešení oproti provedení či způsobu řešení vyplývajícimu z obecně závazné právní úpravy, z technických norem nebo ze stanoviska EIA (např. požadavek hloubeného tunelu místo zdi či valu jako protihlukové opatření). Cílem navrhované úpravy bylo dát investorovi stavby dopravní infrastruktury zákonnou možnost navrhnout finanční spoluúčast účastníka územního řízení, který požaduje vybudování takové stavby.

Legislativní zkratka „související stavby“ použitá v § 2a zákona č. 416/2009 Sb. se vztahuje na stavby související se záměry (stavbami) dopravní infrastruktury vymezenými v § 1 odst. 2 tohoto zákona. Jsou-li stavby této dopravní infrastruktury zároveň stavbami vyhrazenými uvedenými v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu, lze říci, že věcná příslušnost DESÚ a režim stavebního zákona upravující rozhodování o vyhrazených stavbách se vztahuje i na stavby související s takovými dopravními stavbami.

Vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu nejsou omezeny pouze na dopravní infrastrukturu. O kterých stavbách má DESÚ rozhodovat jako o stavbách souvisejících s vyhrazenou stavbou, jde-li například o stavbu přenosové nebo přepravní soustavy? V čem spočívá ona souvislost s vyhrazenou stavbou v těchto případech? Jde také o stavby, které mají být realizovány na základě přání účastníků řízení, tedy tzv. vyvolané stavby, u kterých by mohl investor legálně požadovat spoluúčast finanční nebo věcnou. Kterým ustanovením stavebního nebo jiného zákona, může DESÚ odůvodnit svoji věcnou příslušnost k rozhodování o konkrétní stavbě, jež patří do působnosti krajského nebo obecního stavebního úřadu, jako o stavbě související se stavbou vyhrazenou, pokud

vyhrazená stavba nebude stavbou dálnice, dráhy nebo civilní leteckou stavbou? Na to stavební zákon odpověď nedává a nenajdeme ji ani v § 2a zákona č. 416/2009 Sb. Asi bude potřebné odpověď hledat a najít, aby nehrozilo zpochybňování věcné příslušnosti DESÚ k rozhodování ve věcech staveb souvisejících s vyhrazenými stavbami a zpochybňování správného postupu v řízeních vedených DESÚ o těchto stavbách.

Ústava České republiky v čl. 79 odst. 1 stanoví, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Podle § 10 správního řádu jsou správní orgány příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Stavební zákon zřídil DESÚ a svěřil mu rozhodování o vyhrazených stavbách uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu a o stavbách souvisejících s vyhrazenými stavbami [§ 33 odst. 2 písm. a) a b)]. Proto by mělo být jisté, zda je v konkrétním případě příslušným stavebním úřadem DESÚ, nebo zda stavba patří do věcné příslušnosti krajského či obecního stavebního úřadu. Věcná nepřislušnost správního orgánu totiž může být důvodem k prohlášení nicotnosti rozhodnutí nebo některého jeho výroku (§ 77 správního řádu).

K některým aplikačním výzvám přechodných ustanovení nového stavebního zákona

Aleš Mácha

Úvodem

Přes všechny legislativní peripetie nabyl nový stavební zákon (zákon č. 283/2024 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „NStZ“) 1. 7. 2024 plně použitelnosti.¹⁾ Oproti předcházejícím právním úpravám²⁾ obsahuje nový stavební zákon v části dvanácté poměrně obsáhlou (místy až kazuistickou) úpravu přechodných ustanovení, tedy vztahu „staré“ a „nové“ právní úpravy. Jako každý přechod na novou právní úpravu, i výklad přechodných ustanovení činí v některých případech obtíže. Výklad přechodných ustanovení je potřeba pojímat ne dogmaticky nebo čistě gramatickým výkladem, ale také zejména s ohledem na teleologický výklad těchto norem, tedy výklad hledající jejich účel a smysl. Jinými slovy, a možná až cynicky řečeno, musíme najít takový výklad, aby se podle daných ustanovení dalo postupovat a rozhodnout v rozličných situacích.

S ohledem na otázky, které vyvstaly z prvních týdnů používání NStZ ve vztahu k přechodným ustanovením, je cílem článku pokusit se odpovědět na některé z nejčastějších otázek, které se s aplikací přechodných ustanovení objevily.³⁾ Zejména jde o otázky, na jaká všechna řízení a postupy se vztahuje § 330 odst. 1 NStZ, jak je to s přechodem příslušnosti podle § 330 odst. 3 NStZ, a v neposlední řadě, v jaké lhůtě lze žalovat rozhodnutí stavebního úřadu vydané podle starého stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „StZ 2006“) s ohledem na účinnost § 306 NStZ.

1) Nový stavební zákon nabyl plné účinnosti již k 1. 1. 2024, avšak plné použitelnosti nabyl v souladu s jeho § 334a k 1. 7. 2024.

2) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

3) Názory uvedené v tomto článku jsou názory autora a nereprezentují názor institucí, ve kterých je zaměstnán.

Na jaká řízení a postupy se vztahuje § 330 odst. 1 NStZ?

Ustanovení § 330 odst. 1 NStZ představuje klasické přechodné ustanovení, které stanoví, že všechny procesy započaté podle staré právní úpravy, mají být dokončeny podle působnosti právní úpravy.⁴⁾ Výjimku z tohoto pravidla obsahuje § 330 odst. 2 NStZ, který stanoví, že pokud jde o postupy a řízení zahájené podle StZ 2006, u kterých ale NStZ nevyžaduje povolení nebo jiný úkon podle NStZ, tato řízení stavební úřad usnesením zastaví, resp. u jiného postupu (typicky vydání souhlasu podle StZ 2006) sdělí, že úkon nemůže být proveden.

První otázkou je, zda se dané ustanovení vztahuje i na část třetí StZ 2006, tedy i postupy vydávání závazného stanoviska podle § 96b StZ 2006 a vydávání územního rozhodnutí, společných povolení či územních souhlasů či společných souhlasů. Na tuto otázku je nutné jednoznačně odpovědět, že ano, neboť pokud je název dílu 4 hlavy druhé části dvanácté „*Přechodná ustanovení ke stavebnímu řádu*“ není tím myšlen stavební řád ve smyslu části čtvrté StZ 2006, ale stavební řád, jak jej chápe v části šesté NStZ. Tzn. jde o přechodná ustanovení ke všem procesům vedoucím k povolení záměru, jak jej chápe NStZ, tedy proces, který zahrnuje jak vydávání závazných stanovisek, umístění stavby, povolení realizace stavby, tak její kolaudaci a další procesy.

Jde-li proto o závazná stanoviska vydávaná podle StZ 2006, tedy závazných stanovisek podle § 96b a 94j odst. 2 StZ 2006, plně se aplikuje § 330 odst. 1 NStZ, protože toto ustanovení stanoví, že se mají dokončit podle dosavadní právní úpravy nejen řízení ve smyslu správních řízení podle § 9 SŘ⁵⁾, ale i postupy podle StZ 2006. V kontextu správního řádu je nutné za postup⁶⁾ vnímat i postup vydání závazného stanoviska.⁷⁾ Proto pokud byly do 30. 6. 2024 podány orgánu územního plánování nebo stavebnímu úřadu žádosti o vydání závazného stanoviska pro účely řízení podle StZ 2006, jsou tyto orgány povinny závazná stanoviska vydat, přestože by jejich vydání nastalo až po 1. 7. 2024.

V tomto případě nelze aplikovat výjimku podle § 330 odst. 2 NStZ, neboť ta má dopadat na situace, kdy zákonodárce pro určité situace nechce ochranu veřejného zájmu provádět předběžně skrze povolení nebo jiný postup stavebního úřadu. V případě závazných stanovisek podle § 96b a 94j StZ 2006 tyto úkony sice formálně odpadají, nicméně ochrana veřej-

4) **Řízení a postupy** zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

5) Správním řízením, resp. zvláštním správním řízením podle StZ 2006 byla zejména územní řízení, územní řízení s posouzením vlivů, společné územní a stavební řízení, společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů, stavební řízení, kolaudační řízení, řízení o odstranění stavby, řízení o vydání dodatečného povolení, řízení o povolení změny stavby před dokončením, nebo řízení o povolení změny v užívání stavby.

6) Z hlediska systematiky správního řádu je za správní řízení považován jen postup správního orgánu směřující k vydání rozhodnutí (viz § 9 správního řádu), části IV. až VI. správního řádu upravují další postupy (srov § 1 správního řádu) správních orgánů.

7) Přestože definice, obsah a otázky přezkumu závazných stanovisek jsou stanoveny v § 149 správního řádu, je závazné stanovisko jako takové úkonem podle části IV. správního řádu.

ného zájmu má být i nadále prováděna v rámci řízení o povolení záměru. V případě § 96b StZ 2006 je náhradou posouzení souladu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování přesunuto v novém procesu na stavební úřad, a v případě závazného stanoviska podle 94j StZ 2006 je otázka povolování vodních děl a pozemních komunikací „přesunuta“ kompetenčně do soustavy „obecných“ stavebních úřadů.

Upozornit je nutné na dvě specifické situace. První je otázka toho, kdy podle § 96b odst. 2 StZ 2006 je orgán územního plánování zároveň stavebním úřadem,⁸⁾ a k žádosti o vydání závazného stanoviska podle 96b StZ 2006 dojde ze strany stavebního úřadu až po 1. 7. 2024. I v takovémto případě je ale nutné, aby závazné stanovisko podle 96b StZ 2006 bylo vydáno, neboť v opačném případě by nastala nepřekonatelná procesní past.

Modelová situace je tedy taková, že stavebník podá na stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí nebo společné povolení do 30. 6. 2024, avšak s odkazem na § 96b odst. 2 StZ 2006 nepodá žádost o vydání závazného stanoviska podle 96b StZ 2006, neboť má za to, že jej obstará stavební úřad. Pokud bychom striktně aplikovali § 330 odst. 1 NStZ, museli bychom konstatovat, že závazné stanovisko nemůže být vydáno, protože již platí nová právní úprava a podle té se již toto závazné stanovisko nevydává. Tím by byla ale způsobena procesní past, neboť samotné řízení o vydání územního rozhodnutí nebo společného povolení se řídí podle StZ 2006, kde posouzení souladu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování stavebnímu úřadu nepřisluší.⁹⁾ Striktním výkladem by tedy bylo nutné dojít k závěru, že každá takováto žádost by musela být zamítnuta.

S ohledem na výklad prostřednictvím úmyslu „racionálního“ zákonodárce je nutné dovodit, že režim StZ 2006 se v tomto případě vztáhne na celý procesní postup, resp. i postup vydání závazného stanoviska podle 96b StZ 2006 je nutné vnímat jako součást územního řízení nebo společného územního a stavebního řízení. Jinými slovy v tomto případě je rozhodující, zda žádost o vydání územního rozhodnutí nebo společného povolení byla podána do 30. 6. 2024. Pokud ano, tak i v takovémto případě bude vydáno závazné stanovisko podle § 96b StZ 2006, přestože o něj stavení úřad požádá i po 1. 7. 2024, neboť postup vydání tohoto závazného stanoviska je součástí územního řízení nebo společného územního a stavebního řízení.¹⁰⁾ Obdobně je nutné postupovat i v případě závazného stanoviska podle 94j odst. 2 StZ 2006.¹¹⁾

8) Jde tedy o situace, kdy příslušným stavebním úřadem bude typicky obecní úřad obce s rozšířenou působností.

9) Viz § 90 odst. 2 StZ 2006.

10) Viz také *Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, Odboru územního plánování, k postupu orgánů územního plánování při vydávání závazných stanovisek podle § 96b stavebního zákona po 30. 6. 2024*. Dostupné na <https://mmr.gov.cz/getmedia/e190170e-7f62-4a79-b68e-8ac75311fd43/26103_2024_81-Postup-organu-uzemniho-planovani-pri-vydavani-ZS-na-konci-prechodneho-obdobi-2024-06-24.pdf.aspx?ext=.pdf>.

11) Viz také *SPOLEČNÉ STANOVISKO Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva dopravy a Ministerstva zemědělství k vydávání závazných stanovisek speciálních stavebních úřadů jako dotčených orgánů ve společném územním a stavebním řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., po nabytí účinnosti zákona č. 283/2021 Sb.* Dostupné na <<https://mmr.gov.cz/getatta>>

O to složitější situace může být u vydávání závazných stanovisek podle jiných právních předpisů.¹²⁾ Pokud bychom se totiž podívali do přechodných ustanovení zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, zákona č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku, nebo do zákona č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, museli bychom buď s ohledem na znění přechodných ustanovení, resp. jejich absenci dojít k závěru, že i pro účely řízení zahájených podle StZ 2006 do 30. 6. 2024 je nutné závazná stanoviska dotčených orgánů vydat podle právní úpravy účinné od 1. 7. 2024. O to složitější je situace s ohledem na zavedení jednotného environmentálního stanoviska.

Jde zejména o dvě modelové situace. Situaci, kdy je o závazné stanovisko dotčeného orgánu požádáno do 30. 6. 2024, a situaci, kdy je o závazné stanovisko dotčeného orgánu požádáno po 1. 7. 2024, ale pro účely řízení zahájeného do 30. 6. 2024, tedy podle právní úpravy StZ 2006, a to v důsledku podání neúplné žádosti a nutnosti jejího doplnění. Do úvahy přicházejí **dvě** aplikační varianty.

Prvou je, že i v tomto případě je nutné postupovat podle znění příslušných zákonů do 30. 6. 2024, resp. s ohledem na 334a do 31. 12. 2023, neboť jejich použití podle platné a účinné právní úpravy by opět mohlo vést k aplikačním peripetiím nebo procesním pastem. Jako příklad lze uvést situaci, kdy podle nové právní úpravy dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro účely řízení o povolení záměru. Aplikace nové právní úpravy na postup dotčeného orgánu by tak nebyla problematická v zásadě, kdy předmětem by bylo společné územní a stavební řízení, které má v zásadě obdobný obsah jako řízení o povolení záměru podle NSTZ. Nicméně co když je předmětem žádost o vydání závazného stanoviska pro účely územního řízení nebo pouze stavebního řízení? Znamená to tedy, že podle nové právní úpravy je nutné vydat dvě závazná stanoviska pro účely územního řízení a následně i pro řízení o povolení záměru s ohledem na § 330 odst. 6 a 9 NSTZ? Má smysl vůbec vydávat druhé závazné stanovisko pro účely řízení o povolení záměru, jak mi prikazuje nová právní úprava, když jsem obsah ochrany veřejného zájmu, který mi přísluší podle právního předpisu vyčerpal již v závazném stanovisku pro územní řízení?

Na všechny tyto otázky je proto možné odpovědět tak, že smyslem a účelem právní úpravy § 330 odst. 1 NSTZ je, aby zahájená řízení podle StZ 2006 včetně procesu vydání závazných stanovisek byla podřízena režimu dosavadních právních předpisů a nevznikaly tak procesní pochybnosti o tom, jak a zda novou úpravu použít. Proces vydání závazného stanoviska je nutné obdobně jako v případě závazného stanoviska podle § 96b a 94j StZ 2006 vnímat jako

chment/0eed997b-a4a6-4795-96f8-7e26a0258b65/Metodicke_doporuceni_spolecne_rizeni_specalni_SU_DO_spolecne_stanovisko_MMR_MD_MZe_28_6_2024.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

12) V tomto lze odkázat i na článek publikovaný na stránkách tohoto časopisu. Viz Pavelková, M. *Přechodná ustanovení nového stavebního zákona a závazná stanoviska dotčených orgánů*. Stavební právo – Bulletin, č. 2, 2024, s. 42 až 47.

součástí širšího procesu vydání povolení pro daný záměr, resp. stavbu. Podání žádosti na stavební úřad, byť nekompletní co do závazných stanovisek, do 30. 6. 2024 jsem jako žadatel celý povolovací proces, včetně všech jeho „součástí“ podřídil dosavadním právním předpisům. Dosavadním právním předpisům tak podléhá jak proces vydání povolení podle StZ 2006, tak proces vydání závazných stanovisek, pokud důvodem jejich vydání je posouzení souladu záměru s jinými právními předpisy ve smyslu § 90, § 94o a 111 StZ 2006.

Tento výklad je ostatně v oblasti životního prostředí podtržen i přechodnými ustanoveními k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku, která reagují na situaci, kdy žadatel již obstaral některá závazná stanoviska, která se mají podle nové úpravy zahrnout do jednotného environmentálního stanoviska.¹³⁾ Dále lze tento výklad podložit i tím, že ustanovení § 330 odst. 1 bylo do NStZ vloženo zákonem č. 152/2023 Sb., přičemž tímto zákonem nebyla do změny jiných zákonů vložena žádná přechodná ustanovení, tudíž úmyslem zákonodárce bylo vztáhnout toto přechodné ustanovení na všechny dotčené předpisy. Lze také použít argument *lex posterior derogat priori*. Tedy že úprava podle zákona č. 152/2023 Sb. má přednost před úpravou zákon č. 284/2021 Sb., kterou ostatně také novelizuje.

Druhý výklad klade důraz na gramatický výklad daných norem, nicméně s sebou nese nevýhodu většího akcentu efektivní ochrany veřejných zájmů v co nejranější fázi povolovacího procesu, aby nedocházelo k opakování některých procesů. Výše citované zákony měnící právní úpravy v souvislosti s NStZ nebo jeho novelami upravující kompetence dotčených orgánů obsahují přechodné ustanovení buď v tom smyslu, že se řízení dokončí podle nové právní úpravy, případně neobsahují žádné přechodné ustanovení, což ve svém důsledku má za následek, že je nutné postupovat podle nové právní úpravy.

V tomto případě vzniká zásadní otázka, jak se vypořádat s tím, že příslušné zákony upravují kompetenci dotčených orgánů vydat závazné stanovisko pro účely řízení o povolení záměru podle stavebního zákona. Žadatel však bude žádat o vydání závazného stanoviska pro účely územního řízení nebo společného řízení či řízení stavebního, nebo o závazné stanovisko pro účely souhlasů podle StZ 2006. V tomto případě je nutné udělat úvahu v tom smyslu, že pokud právní úprava hovoří o řízení povolení záměru podle stavebního zákona,¹⁴⁾ je tím nutné v kontextu StZ 2006 rozumět každé řízení a postup, které stavebníka opravňují v konečném důsledku k realizaci záměru. V tomto kontextu není problém vydat závazné stanovisko pro účely zahájeného společného územního a stavebního řízení, neboť zde lze učinit přímo rovnítko s řízením o povolení záměru. V případě závazných stanovisek vydaných pro účely zahájeného územního řízení, na které musí navazovat řízení o povolení záměru je nutné buď vydat navazující závazné stanovisko, které bude ale s ohledem na § 2 a 3 a § 330 odst. 6 NStZ posuzovat záměr jen pro účely povolení jeho realizace, nebo vydat sdělení, že závazné stanovisko nebude vydáno s ohledem na skutečnost, že ochrana veřejných zájmů podle příslušného právního předpisu byla učiněna již v závazném stanovisku pro účely předcházejícího řízení.

13) Srov. § 19 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

14) Viz § 13 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění od 1. 7. 2024, nebo § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Ostatně i řada úprav dané řízení nespecifikuje a pouze odkazuje na řízení podle jiného právního předpisu, nebo úmysl osoby vykonávat nějakou činnost.¹⁵⁾ V takovém případě je nutné závazné stanovisko vydat v rozsahu předmětu žádosti, resp. účelu a předmětu řízení, pro nějž bude závazné stanovisko podkladem.

Domnívám se proto, že z procesního hlediska je z hlediska aplikace vhodnější varianta druhá. Přesto je nutné říci, že druhá varianta klade větší nároky na posouzení žádosti z hlediska dotčených orgánů s ohledem na vědomí možných navazujících procesů podle NStZ. Proto i první varianta výkladu je zcela legitimní a možná, zejména z pohledu adresátů veřejné správy, praktičtější a srozumitelnější.

Problematictější je ale výběr vhodných variant s ohledem na možné hmotněprávní změny v příslušných právních předpisech. Jinými slovy je zásadní, zda došlo ke změně hledisek, za kterých je záměr posuzován. V tomto případě je podle mého názoru nutné vždy aplikovat úpravu pro žadatele příznivější, resp. tu, která jej nezatěžuje nad míru nové právní úpravy.¹⁶⁾ Příkladem může být právě zrušení závazného stanoviska obecného stavebního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 11 odst. 3 zákona č. 201/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění do 31. 12. 2024. Je tomu tak proto, že stanovil-li zákonodárce, že v daném případě není ochrana veřejného zájmu ze strany dotčeného orgánu již nadále potřeba, je nemyslitelné, aby záměr byl např. zamítnut z důvodu tohoto závazného stanoviska, které nová právní úprava ani nevyžaduje.

Podle jaké právní úpravy postupovat v odvolacím řízení a v novém řízení?

Správní řízení je vedeno zásadou jednotnosti správního řízení,¹⁷⁾ to znamená, že prvostupňové řízení tvoří s případným odvolacím jeden celek do doby vydání pravomocného rozhodnutí, tedy řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady ve svém komplexu. Proto dojde-li k odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu vydaného na základě § 330 odst. 1 podle právní úpravy StZ 2006, bude i v odvolacím řízení aplikován StZ 2006, což mimo jiné znamená, že nebude stále ještě aplikován apelační princip zakotvený v § 225 NStZ.

S rozhodnutím odvolacího orgánu souvisí i otázka, v jaké lhůtě je možné rozhodnutí stavebního úřadu podle právní úpravy StZ 2006 žalovat, když k soudnímu přezkumu neobsahuje NStZ žádná přechodná ustanovení a je tedy účinné ustanovení § 306 NStZ, které lhůtu pro podání žaloby zkracuje na polovinu oproti současnému stavu, tedy na jeden měsíc od oznámení rozhodnutí.

15) Např. § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

16) S výhradou výše uvedené situace vydání závazného stanoviska podle 96b StZ 2006, kdy bez něj nemůže dojít k posouzení hlediska, které je ale nutné i podle NStZ.

17) Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47.

Jako přímý účastník debat nad NStZ a jeho projednání v příslušných orgánech mohu konstatovat, že smyslem a účelem § 306 NStZ bylo, aby bylo uplatněno na rozhodnutí stavebního úřadu vydaného podle NStZ s ohledem na změnu struktury stavebních úřadů a zejména s ohledem na procesní změny v NStZ, kdy je zdůrazněn akcent na koncentraci řízení, resp. kladen větší akcent na uplatňování námitek a vyjádření účastníků řízení v příslušných fázích povolovacího procesu.¹⁸⁾

Pokud bychom totiž aplikovali § 306 NStZ, a tedy i zkrácenou lhůtu na rozhodnutí stavebního úřadu učiněná podle StZ 2006, avšak vydaná po 1. 7. 2024, znamenalo by to, že musíme aplikovat všechna ustanovení části jedenácté, tedy např. i ustanovení o nepřipustnosti návrhu podle § 307 NStZ, která jsou však ale odrazem zásady koncentrace posílené v procesu povolení záměru. To by vedlo k absurdnímu závěru, že žaloba by mohla být zamítnuta pro koncentraci námitek účastníka, které mohl uplatnit dříve, avšak tak neučinil, protože mu to právní úprava StZ 2006 ve spojení se SŘ neukládala. Takovýto výklad by ale byl fakticky v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod. I z tohoto důvodu je nutné daná ustanovení vykládat ústavně konformním výkladem.

Ústavně konformním výkladem je proto pouze výklad, kdy část jedenáctá NStZ se uplatní pouze ve vztahu k rozhodnutím stavebního úřadu učiněným podle NStZ. Jinými slovy, rozhodnutí stavebního úřadu vydaná po 1. 7. 2024 na základě § 330 odst. 1 NStZ podle StZ 2006 je možné napadnout podle obecné lhůty pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, tedy do dvou měsíců ode dne oznámení rozhodnutí.¹⁹⁾

Navazující procesní otázkou je, podle jaké právní úpravy postupovat v případě, že rozhodnutí stavebního úřadu vydané po 1. 7. 2024 na základě § 330 odst. 1 NStZ podle StZ 2006 je soudem zrušeno a vráceno správnímu orgánu k dalšímu řízení. V takovémto případě je nutné v novém řízení opět postupovat podle StZ 2006 právě s odkazem na výše uvedené, tedy § 330 odst. 1 NStZ a zásadu jednotnosti správního řízení. Zrušením rozhodnutí se totiž správní řízení vrací do stadia před vydáním rozhodnutí, tedy do procesní fáze aplikace staré právní úpravy. Pokud také zákonodárce stanovil, že zahájená řízení se mají dokončit podle staré právní úpravy, dal tím jasně najevo, že předmět tohoto řízení má být posouzen podle původních právních předpisů, na tom nic nemůže změnit ani skutečnost, že je konečné rozhodnutí zrušeno a věc obživne.²⁰⁾

Jak je to s přechodem příslušnosti podle § 330 odst. 3 NStZ?

S ohledem na změny v působnosti stavebních úřadů, resp. s ohledem na dílčí strukturální změny ve struktuře staveních úřadů, obsahuje NStZ v § 330 odst. 3 i přechodné ustanovení k určení stavebního úřadu, který dokončí řízení zahájené do 30. 6. 2024 podle dosavadní právní úpravy.

18) Viz § 190 a § 226 odst. 2 věta první NStZ.

19) Viz § 72 soudního řádu správního.

20) Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. Azs 330/2019-36.

Toto ustanovení je nutné nejprve zasadit do kontextu rekodifikace stavebního práva. Toto přechodné ustanovení obsahoval NStZ již ve verzi schválené Parlamentem České republiky, resp. ve verzi, která počítala s tím, že celá struktura stavebních úřadů bude organizována jako struktura státní stavební správy po vzoru finanční správy.²¹⁾

Za situace, kdy měly zaniknout všechny stavební úřady na úrovni obcí a krajů bylo logické a nezbytné ustanovení, které stanovilo, kdo má řízení zahájené podle staré právní úpravy dokončit. Ustanovení také zjevně reagovalo na situaci, kdy předpokladem budování státní stavební správy bylo, že se úředníci dosavadních stavebních úřadů pracujících na obcích a krajích přesunou do státní stavební správy. Jinými slovy, přechod příslušnosti k dokončení neskončených řízení na nové orgány státní stavební správy byl nutný i s ohledem na to, že by na obecních a krajských úřadech nebyl odborný úřednický aparát, který by mohl vůbec daná řízení dokončit.²²⁾

Přestože novela NStZ provedená zákonem č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, zachovala stavební úřady na úrovni obcí a krajů, došlo k dílčí reorganizaci stavebních úřadů co do působnosti, a také ke zřízení Dopravního a energetického stavebního úřadu, kde naopak tlak na přesun i „živých kauz“ byl od počátku právě s ohledem na vypuknutí války na Ukrajině a na to navazující energetickou krizi. I z těchto důvodů bylo rozhodnutou o zachování tohoto přechodného ustanovení s tím, že v případě vyhrazených staveb se uplatní speciální postup dokončování zahájených řízení podle druhu řízení a podle typu stavby.²³⁾

Při určení příslušností k dokončení řízení zahájené do 30. 6. 2024 je nutné vždy zohlednit příslušnost stavebního v úřadu **v dané věci**, neboť NStZ samozřejmě terminologicky a zejména v oblasti procesního práva nenavazuje zcela na StZ 2006. Ustanovení je tedy nutné vyložit tak, že řízení dokončí ten stavební úřad, který by jinak rozhodoval v dané věci podle NStZ, případně podle obecné úpravy ve SŘ. Smyslem a cílem tohoto přechodného ustanovení je také to, aby řízení dokončil ten stavební úřad, který po změnách ve struktuře stavebních úřadů disponoval odborným úřednickým aparátem pro rozhodnutí v dané věci, zejména s ohledem na zrušení speciálních stavebních úřadů.

Je tedy potřeba rozlišovat řízení vedená v prvním stupni a odvolací řízení. Řízení v prvním stupni dokončí stavební úřad, který by byl jinak příslušný v dané věci podle NStZ. To např. v případě souboru staveb, jehož součástí je vodní dílo nebo pozemní komunikace znamená, že vedl-li společně územní a stavební řízení stavební úřad na obci I. nebo II. typu, dokončí toto řízení obecní stavební úřad obce s rozšířenou působností podle § 330 odst. 3 věta první ve spojení s § 34a odst. 2 NStZ. Pokud by šlo o územní řízení vedené k záměru, který vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, vedené na obecním úřadu obce s rozšířenou

21) Srov. § 330 odst. 3 NStZ ve znění do 30. 6. 2022.

22) Za předpokladu, že by byla zvolena varianta, že řízení dokončí ten správný orgán, který řízení vedl přede dnem nabytí účinnosti NStZ.

23) Viz § 330 odst. 3 věta druhá až poslední.

působností, dokončí toto řízení krajský stavební úřad na základě § 330 odst. 2 ve spojení s § 34 písm. a) NStZ.

Zde je nutné upozornit na speciální úpravu v § 330 odst. 3 věta druhá až poslední NStZ, nicméně zde jde o úpravu, která nabyla účinnosti a použitelnosti již k 1. 1. 2024, a tudíž byla již obsahově vyčerpána.

Jde-li o odvolací řízení, je nutné vyjít nejen ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti, jak je konstruuje NStZ,²⁴⁾ ale případně z obecné úpravy ve SŘ.²⁵⁾ Pokud NStZ stanoví, resp. konstruuje novou kompetenci rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí podřízeného stavebního úřadu, pak o této věci bude rozhodovat stavení úřad příslušný podle NStZ. Jako modelový příklad lze uvést rozhodování o stavbách silnic I. třídy, kdy podle úpravy účinné do 30. 6. 2024 by o odvolání v této věci rozhodovalo Ministerstvo dopravy jako nadřízený speciální stavební úřad, resp. silniční správní úřad. Po 1. 7. 2024 bude o této věci rozhodovat Dopravní a energetický stavební úřad s ohledem na § 33 odst. 1 písm. a) NStZ. Stejně tak v případě rozhodování vodních děl z úrovně krajského úřadu bylo do 30. 6. 2024 příslušný jako odvolací orgán Ministerstvo zemědělství. Po 1. 7. 2024 je tímto odvolacím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj s ohledem na integraci speciálních stavebních úřadů do soustavy stavebních úřadů.

Specifickou situaci představují stavby, které byly do 30. 6. 2024 povolovány z ústřední úrovně, ale po 1. 7. 2024 přešly do působnosti Dopravního a energetického stavebního úřadu. Může jít o případy, kdy rozhodovalo Ministerstvo dopravy jako příslušný silniční správní úřad,²⁶⁾ nebo Ministerstvo průmyslu a obchodu jako jiný stavební úřad.²⁷⁾ Pokud tato ministerstva rozhodla v prvním stupni a do 30. 6. 2024 bylo podáno odvolání, resp. rozklad, byl příslušným správním orgánem k vyřízení rozkladu ministr. S ohledem na § 330 odst. 3 ve spojení s § 33 a 32a a 32b NStZ by však po 1. 7. 2024 mělo jít o stavby, které v prvním stupni povoluje Dopravní a energetický stavební úřad s tím, že odvolacím správním orgánem jsou příslušná ministerstva.

Jinými slovy gramatický výklad by vedl k tomu, že správní orgány příslušné k dokončení odvolacího řízení by byly správní orgány, které dané rozhodnutí vydaly v prvním stupni. Čistě formálně toto není na překážku, nicméně vyvstává zde otázka podjatosti daných úředních osob.²⁸⁾ Cílem a úmyslem zákonodávce jistě nebylo, aby o odvolání rozhodoval úřad, který dané řízení vedl v prvním stupni. To by znamenalo mimo jiné, že na výše uvedených ministerstvech by museli daní zaměstnanci oznamovat, zda se nějak podíleli na rozhodování dané věci v prvním stupni, a nejsou tedy ze zákona přímo vyloučení. Pokud by došlo k vyloučení všech úředních osob oprávněných postupovat v dané věci, bylo by nutné aplikovat § 131

24) Např. § 32 odst. 1 nebo § 33 odst. 1 NStZ.

25) Viz § 178 SŘ.

26) Viz § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění do 31. 12. 2023, ve spojení s § 15 StZ 2006, a § 16 odst. 2 písm. d) StZ 2006.

27) Viz § 178 SŘ ve spojení s § 107 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění do 31. 12. 2023.

28) Viz § 14 odst. 6 SŘ.

odst. 4 SŘ, který stanoví, že nadřízený správní orgán, v daném případě ministr, usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. To však možné není, protože v dané věci kromě příslušného ministerstva neexistuje jiný věcně příslušný správní orgán na stejné úrovni podřízený ministrovi. Jedinou možností by tak zřejmě byla atrakce dané věci na základě § 131 odst. 1 písm. a) SŘ s odůvodněním, že jde o věc výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti.

Při prostém gramatickém výkladu by proto vlastně mohla nastat situace, kdy by neexistoval nepodjatý správní orgán příslušný věc rozhodnout, případně by příslušným správní orgánem byl ministr jako vedoucí ústředního správního úřadu.

V dané věci je proto namístež použití teleologické redukce a s ohledem na smysl a cíl dané úpravy konstatovat, že pokud v prvním stupni rozhodoval ústřední správní úřad, resp. ministerstvo, a do 30. 6. 2024 byl podán rozklad, bude o rozkladu vždy rozhodovat ministr jako nadřízený správní orgán ministerstva na základě § 178 odst. 2 SŘ.

Závěrem

Každá nová právní úprava s sebou přináší otázky vztahu staré a nové právní úpravy. Volba přechodných ustanovení je proto vždy poměrně ožehavou otázkou. Jde-li o zachování principu, že řízení zahájená do 30. 6. 2024 budou dokončena podle staré právní úpravy, je toto pravidlo logické a na místě s ohledem na zásadní procesní změny v nové právní úpravě, zejména s ohledem sjednocení územního a stavebního řízení do jednoho správního řízení, zrušení souhlasů apod. V tomto považuji daný princip za správný.

Jde-li o dokončení řízení těmi stavebními úřady, které se staly příslušnými k vedení řízení v dané věci podle nové právní úpravy, je nutné podle mého názoru konstatovat, že jde také o ustanovení správné za situace, kdy se předpokládala zásadní reorganizace stavební správy. Je proto nutné na druhou stranu přiznat, že zásahy provedené novelami NStZ do příslušnosti jednotlivých stupňů soustavy tento princip ne vždy vhodně reflektovaly a zohlednily, což způsobilo zahlcení stavebních úřadů zejména na obcích s rozšířenou působností v důsledku žádostí podaných do 30. 6. 2024 z důvodu obav z nové právní úpravy a následně předáním spisů ze stavebních úřadů I. a II. typu v neskončených věcech, které podle NStZ přešly do jejich působnosti.

Společná zeď

Martina Pavelková

Společná zeď je jedním z možných stavebně-technických řešení přiléhajících staveb. Dle současných požadavků na výstavbu již takto stavby realizovat nelze. U historických staveb, zejména v městských centrech, se však jedná o poměrně běžný jev, který v praxi přináší množství problémů a nejasností, právních i technických. Některé svízele, jako je např. nedostatečná hluková či tepelná izolace, vyvstávají již při samotném užívání těchto staveb, největší problémy se však většinou projeví teprve v souvislosti se změnou jedné z těchto staveb, většinou rekonstrukcí spočívající v nástavbě či stavebních úpravách, či dokonce částečnou nebo úplnou demolici. V tomto článku autorka vysvětlí pojem a vlastnický režim společné zdi, rozebere, jak by měl u těchto záměrů vypadat postup v povolovacích řízeních, a také nabídne své úvahy, jak lze tyto situace řešit v rámci soukromoprávních smluvních vztahů.

Co je a co není společná zeď

Z hlediska stavebně-technického za společnou zeď nelze považovat situaci, kdy jsou oba sousedící domy konstrukčně samostatné, tj. mají své vlastní zdi plnící účel pouze pro danou stavbu a oddělené od sebe navzájem dilatační spárou, a to přestože se její šíře pohybuje v řádu milimetrů a vizuálně obě přiléhající zdi působí jako zeď jedna. Stejně tak se dle judikatury Nejvyššího soudu nejedná o společnou zeď ani tehdy, kdy se sice mezi jednotlivými objekty nenachází uvedená spára, ale kdy je obvodová zeď druhého postaveného domu opřena o obvodovou zeď domu prvního (v praxi označováno také jako tzv. dvojítá rozhrada).¹⁾

Společná zeď jako rozhrada dle občanského zákoníku

Co se týče režimů vlastnických práv, s ohledem na umístění a okolnosti vzniku společné zdi existuje více možných variant. Stávající občanský zákoník²⁾ v § 1024 odst. 1 a násl. upravuje tzv. rozhrady. Podle uvedeného ustanovení *se má za to, že ploty, zdi, meze, strouhy a jiné podobné přirozené nebo umělé rozhrady mezi sousedními pozemky jsou společné. V odst. 2 je pak řečeno, že společnou zeď může každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřídít v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou. Nesmí však učinit nic, co zeď ohrozí nebo co sousedovi překáží v užívání jeho části. Z formulace ustanovení v prvním odstavci vyplývá, že se jedná o vyvratitelnou domněnku, jejíž aplikace nastane až tehdy, pokud nebude prokázáno, že předmětná zeď je prokazatelně ve vlastnictví pouze jedné osoby. Druhým obligatorním kritériem pro aplikaci domněnky je funkční určení rozhrady, tedy zda se pojmově jedná o rozhradu a zda rozhrada plní hraniční a oddělovací funkci mezi dvěma pozemky, resp. jinými samostatnými nemovitými věcmi.*³⁾ **Ustanovení o rozhradách se navíc dle komentářové**

1) Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. 22 Cdo 2125/2000.

2) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

3) SMOLKOVÁ, Michaela. § 1024 [Rozhrady mezi sousedními pozemky a jejich správa]. In: PET-

literatury i judikatury uplatní pouze v tom případě, stojí-li rozhrada střídavě na obou sousedních pozemcích, resp. přesně na jejich společné hranici.⁴⁾

Společná zeď mezi dvěma domy, nacházející se přesně v hranici mezi pozemky anebo střídavě na obou sousedících pozemcích, která plní účel pro oba přiléhající domy, tedy může být jedním z typů rozhrady ve smyslu § 1024 občanského zákoníku. K jako takové k ní mají vlastníci obou staveb **specifický spoluvlastnický vztah sui generis** (slovy citovaného § 1024 občanského zákoníku, tato zeď je společná). Komentářová literatura uvedené právo popisuje jako *jakési příslušenství výlučného vlastnictví obou sousedních pozemků, které je akcesoricky odvozeno z výlučného vlastnictví obou vlastníků sousedních pozemků⁵⁾*, anebo shodně s judikaturou Nejvyššího soudu⁶⁾ jako *společnou součást dvou či více věcí (pozemků)⁷⁾*.

Vlastnictví společné zdi nacházející se na jednom pozemku

Pokud se společná zeď nachází výlučně na jednom pozemku, úpravu citovaného § 1024 občanského zákoníku nelze aplikovat. Na vlastnický režim pak je třeba nahlížet optikou právní úpravy účinné v době jejího vzniku (zřízení).⁶⁾ Pokud lze na základě této právní úpravy dojít k závěru, že vlastníkem zdi je, příp. do nabytí účinnosti současného občanského zákoníku (1. 1. 2014) byla, tatáž osoba, jako vlastník pozemku (typicky v případě, že zeď mezi dvěma budovami slouží výlučně jedné z budov a s tímto záměrem byla i realizována), je tato zeď součástí pozemku, na kterém je umístěna. To neplatí, pokud je na základě právní úpravy účinné v době její výstavby či vzniku předmětná společná zeď ve spoluvlastnictví osob, jež jsou vlastníky sousedících budov a pozemků pod nimi. K takové situaci mohlo dojít v době účinnosti občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., tj. do 31. 12. 2013, např. na základě ujednání v souvislosti s rozdělením a prodejem rozdělených částí původní stavby, příp. při samotné výstavbě budov se společnou zdí se záměrem zeď takto ve spoluvlastnictví jednotlivých vlastníků budov už od počátku užívat. Jedná-li se o ještě starší stavby, je třeba vlastnictví společné zdi posoudit ve světle tehdejší právní úpravy, ve většině případů tedy dle Obecného zákoníku občanského z roku 1811⁸⁾. Domněnku

ROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, marg. č. 2.

4) J. SPÁČIL a kol. *Občanský zákoník III, Věcná práva (§ 976–1474)*, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2013, str. 181–183 a obdobně také usnesení Nejvyššího soudu snesení ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 22 Cdo 3009/2018.

5) SMOLKOVÁ, Michaela. § 1024 [Rozhrady mezi sousedními pozemky a jejich správa]. In: PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, marg. č. 3.

6) Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky z 28. 5. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1064/2020.

7) HRABÁNEK, Dušan, SPÁČIL, Jiří. § 1024 [Rozhrady mezi pozemky]. In: SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 183, marg. č. 4.

8) Zákon č. 946/1811 Sb. V období od 1. 1. 1951 do 1. 4. 1964 byl účinný tzv. „střední“ občanský zákoník č. 141/1950 Sb.

společného vlastnictví rozhrady, tedy i společné zdi mezi budovami, tehdy zakotvoval § 854, bez ohledu na to, ve které části pozemků se tato rozhrada přesně nacházela.⁹⁾

Z povahy věci se bude článek v následující části věnovat zejména situacím, kde se skutečně jedná o společnou zeď, ať už z titulu, že se jedná o rozhradu dle stávajícího občanského zákoníku, anebo že se jedná o zeď nacházející se sice na jednom pozemku, která je však ve spoluvlastnictví či obdobném vztahu mezi vlastníky jednotlivých budov na základě právní úpravy účinné v době jejího vzniku, tj. dle občanského zákoníku z roku 1964 nebo obecného zákoníku občanského z roku 1811.

Společná zeď v řízení před stavebním úřadem

Projednávání záměrů dopadajících na společné zdi může mít různá specifika. Nejasnou se může jevit právě otázka vlastnických vztahů a související povinnost žadatele prokázat „vlastnickou“ legitimaci k podání žádosti.

V současné době jsou stavebními úřady vedená řízení jak v režimu nové právní úpravy stavebního zákona č. 283/2021 Sb. (dále jen NSZ), tak na základě přechodných ustanovení tohoto zákona ještě i v režimu dosavadní právní úpravy zákona č. 183/2006 Sb. (dále jen SZ). V povolovacích řízeních vedených stavebním úřadem by měl v režimu obou těchto zákonů žadatel stanoveným způsobem vždy prokázat oprávnění záměr na pozemku či stavbě realizovat. Výjimku představují pouze záměry, pro které lze práva k pozemkům nebo stavbám vyvlastnit. Za tímto účelem žadatel, pokud není sám výlučný vlastníkem, předkládá souhlas vlastníka pozemku či stavby, na kterých má být záměr realizován. Ten má být spolu s identifikačním údajem jeho původce vyznačen na situačním výkrese. Jedná o zjednodušený úkon oproti soukromoprávním jednáním upravený takto pouze pro účely příslušných řízení.

NSZ oproti SZ upravuje souhlasy vlastníků podrobněji. Jednoznačně stanoví, jak má být postupováno u pozemků nebo staveb, které jsou ve spoluvlastnictví. Dle § 187 odst. 4 NSZ je *k souhlasu vlastníka pozemků nebo staveb v podílovém spoluvlastnictví třeba souhlas dvoutřetinové většiny spoluvlastníků podle výše jejich podílů; v případě bytového spoluvlastnictví postačí pouze souhlas společenství vlastníků jednotek, nebo správce, pokud společenství vlastníků jednotek nevzniklo*. Obdobný přístup byl s odkazem na příslušná ustanovení občanského zákoníku o nakládání s věcí ve spoluvlastnictví dosud metodicky dovozován i u souhlasů vlastníků dle § 184a SZ.¹⁰⁾

9) Podrobněji k aplikaci tohoto ustanovení o. z. o. v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2013, sp. zn. 22 Cdo 4241/2011, konkr. v části, ve které jsou popsány závěry odvolacího soudu.

10) Podle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj ČR k souhlasu vlastníka dle § 184a stavebního zákona, dostupné na: §-184a-SZ-uprava-2023-(1).pdf.aspx (gov.cz), se velikost potřebné většiny dle dosavadní právní úpravy odvíjela od závažnosti zamýšlené změny. Zatímco u běžné údržby by dle metodiky měla postačovat prostá většina dle § 1128 občanského zákoníku, u větších zásahů by měla být doložena alespoň dvoutřetinová většina hlasů spoluvlastníků.

Povinnost doložit souhlas kvalifikované většiny u záměrů zasahujících do společné zdi potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 2. 2024, sp. zn. 10 As 280/2022. Podle soudu byl stěžovatel, tedy nositel záměru zasahujícího do společné zdi, ve smyslu § 184a stavebního zákona, povinen předložit souhlas spoluvlastnice zdi (rozhrady) s umístěním a provedením stavebního záměru.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám nositele záměru, že před příslušnou úpravou SZ má přednost § 1024 odst. 2 občanského zákoníku, dle kterého *může společnou zeď každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřítit v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou*. ... Dle Nejvyššího správního soudu nelze pod užívání stavby zahrnovat její změnu stavebním záměrem. Změna věci, stejně jako její užívání, je samostatným dílčím právem naplňujícím obsah vlastnického práva.

Stavební zásah do společné zdi proto nelze dle Nejvyššího správního soudu považovat za běžnou správu, o které rozhodují spoluvlastníci většinou hlasů, ale jedná se o významnou záležitost, ve které je třeba alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků. V tomto ohledu není vůbec rozhodující, že dle výše citované judikatury Nejvyššího soudu a komentářové literatury k občanskému zákoníku se o typický spoluvlastnický vztah nejedná, **pro účely řízení podle stavebního zákona je s vlastnickými právy všech zúčastněných k rozhradě potřeba pracovat tak, jako by se o standardní podílové spoluvlastnictví jednalo.**

V řízeních o záměrech s možnými dopady na společnou zeď by dále měla být věnována zvýšená pozornost i aspektům stavebně-technickým (což ostatně i více odpovídá odbornosti stavebních úředníků, než detektivní právně-historické pátrání po datu vzniku a režimu vlastnických práv). Sdílí-li dvě stávající budovy, většinou právě s ohledem na jejich stáří, společnou zeď, je u jakýchkoliv záměrů změn jedné z těchto budov významná potence negativních vlivů (např. statických) na budovu sousední. V projektové dokumentaci předkládané spolu s žádostí o povolení záměru, kterým je přímo zasahováno do společné zdi nebo může dojít nepřímo k jejímu ovlivnění, by měla být tato otázka možných vlivů na sousední stavbu náležitě prověřena a vyhodnocena. Tento konkrétní požadavek na obsah projektové dokumentace vyslovil v závěru jednoho ze svých šetření i veřejný ochránce práv, dle kterého **by se měl projektant při zpracování projektové dokumentace ke stavbě, u níž se předpokládají zásahy do společné zdi, vyjádřit k tomu, v jakém rozsahu se stavební práce společné zdi dotknou, zda jsou na druhé (z pohledu stavebníka sousední) straně zdi nějaké výklenky, případně komínové průduchy, včetně stanoviska, zda nebude společná zeď stavebními pracemi ohrožena, včetně argumentů, zda a proč nebude soused v užívání své části společné zdi do budoucna (po dokončení stavby) omezen.**¹¹⁾ Pokud dokumentace tyto náležitosti neobsahuje, měl by stavební úřad vyzvat žadatele k jejich doplnění.

11) Kancelář veřejného ochránce práv. *Odstraňování staveb II: Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020. ISBN 978-80-7631-038-4.

Dostatečným shledal posouzení možných negativních vlivů na společnou štítovou zeď Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. 29 A 218/2016.¹²⁾ Změny na stávajícím rodinném domě se společnou zdi s rodinným domem sousedním spočívaly mimo jiné ve vytvoření nové – samostatně stojící štítové zdi, která se měla nacházet na rozdíl od stávající štítové zdi společné výhradně nad půdorysem domu stavebníka, a která měla být zatížena nově vybudovaným krovem s půdní vestavbou. Tímto mělo ze strany příslušného rodinného domu prakticky dojít k odlehčení společné zdi. Krajský soud konstatoval, že *ačkoliv chápe obavy žalobce z možného narušení jeho rodinného domu a nijak je nezlehčuje, nelze žalobě vyhovět. Záměr stavebníka nevykazuje znaky nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva žalobce. Správní orgány se touto otázkou dostatečně zabývaly a vypořádaly, soud se s jejich argumentací ztotožnil a zčásti ji sám přejal. Stavebník upravil svou projektovou dokumentaci k námitkám žalobce. Výsledkem je záměr, jenž má vliv na rodinný dům žalobce zcela minimalizovat: postaví se nová štítová zeď, během prací nebude možné vstupovat na pozemek žalobce. Bylo dosaženo proporcionálního, rozumného řešení. Je zřejmé, že společnou štítovou zeď lze pro účely povolení případných budoucích změn jedné ze staveb „eliminovat“ v podobě vybudování a využití štítové zdi nové, která bude již ve vlastnictví výlučném.*

Provedením nástavby v podobě vikýřových oken a půdní vestavby, které se měly dotýkat i společné zdi mezi dvěma rodinnými domy, se zabýval Krajský soud v Praze. Rozsudkem ze dne 10. 05. 2016, sp. zn. 46 A 43/2014, zrušil rozhodnutí krajského úřadu zejména z důvodu nedostatečného vypořádání otázky vlastnických práv ke společné zdi. Krajský soud dále uvedl, že *dospěje-li správní orgán postupem dle § 114 odst. 3 stavebního zákona k závěru, že společná štítová zeď je ve spoluvlastnictví osoby zúčastněné na řízení a žalobce, je třeba dále danou věc právně posoudit podle § 1024 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dle něhož společnou zeď může každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřídit v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou. Nesmí však učinit nic, co zeď ohrozí nebo co sousedovi překáží v užívání jeho části. ... Pro posouzení námítky uplatněné žalobcem bude třeba v případě, že společná štítová zeď je v podílovém spoluvlastnictví osoby zúčastněné na řízení a žalobce, zjistit, jakou šíři má společná zeď, jakou šíři má boční zeď vikýře a jak je na společnou štítovou zeď posazena (tj. jakou část společné zdi zabírá). Bude nicméně třeba posoudit rovněž to, zda v důsledku provedení boční stěny vikýře na té části společné zdi, kterou je spoluvlastník zdi oprávněn užívat i bez souhlasu druhého spoluvlastníka, nedošlo k zásahu do možnosti druhého spoluvlastníka společné zdi užívat svoji část společné zdi. V takovém případě by totiž užití zdi jedním ze spoluvlastníků narazilo na limit vyjádřený ve větě druhé § 1024 odst. 2 občanského zákoníku. Pokud by tomu tak bylo, nemohl by být zásah do společné zdi proveden bez souhlasu druhého spoluvlastníka. Zajímavá je nicméně kolize tohoto výkladu s následným výkladem Nejvyššího správního soudu, který ve výše citovaném rozsudku ze dne 5. 2. 2024, sp. zn. 10 As 280/2022, konstatoval, že stavebními pracemi dochází ke změně společné zdi, což nelze vůbec považovat za užívání ve smyslu § 1024 odst. 2 občanského zákoníku. Dle pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu by tedy zkoumání, zda stavební úpravy zasahují do poloviny tloušťky zdi, nemělo být co se týče povinnosti doložit souhlas druhého spoluvlastníka vůbec relevantní.*

12) Tento rozsudek potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2017.

Prevence škod a závad

Uplatňování soukromého práva je do značné míry závislé na uplatňování práva veřejného,¹³⁾ a v zásadě by tomu tak mělo být i naopak. Ukázkovým projevem tohoto principu je, že veřejnoprávní povolení nenahrazuje oprávnění, kterým by měl disponovat stavebník, není-li vlastníkem pozemků a staveb, na kterých má být záměr proveden. Obdobně i řešení vzniklých škod a závad na stavbě v důsledku provedených prací na stavbě sousední (pokud nejsou život a zdraví ohrožující, na což samozřejmě pamatuje i stavební zákon), se lze účinně domáhat v zásadě pouze v civilním řízení.

Obecně platí, že souhlas udělovaný pro účely řízení podle stavebního zákona nelze automaticky považovat i za soukromoprávní oprávnění realizovat stavbu na cizí nemovitosti ve smyslu příslušných ustanovení občanského zákoníku. Nositel záměru zasahujícího do společné zdi mezi dvěma domy bude ve většině případů jeden ze spoluvlastníků společné zdi. Podmínky pro vznik oprávnění takovýto záměr realizovat upravují ustanovení občanského zákoníku o spoluvlastnictví. Ta se aplikují přiměřeně i tehdy, pokud se jedná o specifický druh společných práv podle ustanovení o rozhradách. Dle § 1126 občanského zákoníku a násl. o správě společné věci je předpokladem nakládání se společnou věcí vždy souhlas určitého počtu hlasů spoluvlastníků. To znamená, že hodlá-li jeden z vlastníků sousedících budov, a tedy i spoluvlastníků společné zdi provést na této zdi úpravy, občanský zákoník nevyžaduje pro vznik soukromoprávního realizačního oprávnění uzavření smlouvy. **Souhlasem druhého spoluvlastníka udělovaným pro účely stavebního řízení proto vznikne také oprávnění soukromoprávní (pokud do té doby nevzniklo jinak).** To, že bude druhý spoluvlastník udělovat souhlas pro účely stavebního řízení přitom samozřejmě nevylučuje, aby udělení tohoto souhlasu předcházelo uzavření smlouvy, ve které si oba vlastníci sousedních budov, a současně spoluvlastníci společné zdi, ujednájí, za jakých podmínek a s jakými zárukami bude příslušný souhlas druhého spoluvlastníka udělen, příp. za jakých podmínek budou stavební úpravy realizovány.

Výjimečně může zřejmě nastat i to, že stavebníkem je jiná osoba, než „spoluvlastník“ společné zdi. Z hlediska soukromého práva pak jako oprávnění k provedení takového záměru nepostačí prostý souhlas jednotlivých spoluvlastníků, ale vzájemná úprava jejich vztahů by měla být vždy řešena smluvně, v některých případech i zřízením služebnosti (např. podle § 1269 občanského zákoníku – služebnost opory cizí stavby).

Obsahem, resp. přílohou takovéto smlouvy by měla být určité podrobná dokumentace navržených úprav a jejich provádění, obsahující statické, příp. další potřebné konkrétní (např.

13) V nedávném rozsudku ze dne 28. 5. 2024, sp. zn. 10 As 254/2023, Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil, že tento princip však neplatí absolutně, cit.: *Ustanovení § 1 odst. 1 občanského zákoníku o tom, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného, přirozeně nelze vykládat tak, že znemožňuje jakoukoli ingerenci norem veřejného práva do soukromoprávní oblasti (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. II. ÚS 117/14).*

hydrogeologické) posouzení vlivů na sousední stavbu, včetně možných negativních vlivů v důsledku provádění stavby. Opomenuta by neměla být otázka skutečných stavů obou spojených budov. Pokud by u některé z budov faktický stav neodpovídal poslední projektové dokumentaci uložené u stavebního úřadu, mělo by právě detailnímu posouzení možných vlivů navržených úprav na sousední stavbu předcházet zpracování a ověření jejího pasportu. V případě společných zdí, jejichž úpravy či sanace jsou v zájmu vlastníků obou sousedících staveb, je na místě se ve smlouvě zabývat také otázkou financování těchto úprav, na kterém se mohou v určitém rozsahu nepochybně podílet oba spoluvlastníci. V souvislosti se škodou, která může v průběhu nebo v důsledku stavebních prací vzniknout, může smlouva, vedle vlastní specifické úpravy odpovědnosti za škodu, obsahovat také úpravu případných záruk a pojištění ze strany spoluvlastníka, v jehož zájmu mají být práce prováděny. Dá-li se předpokládat, že práce budou prováděny v takovém rozsahu, že bude po tuto dobu znemožněno užívání sousední nemovitosti, může smlouva obsahovat také ujednání o možné finanční kompenzaci, např. nájemného uhrazeného v náhradním bydlení v případě nepřiměřeně dlouhého období provádění stavebních prací. Podle okolností daného případu může smlouva obsahovat samozřejmě i další ujednání.

Náprava případných vzniklých škod a řešení závad

Důsledné prověření navrhovaných změn, a tedy i eliminace závad na sousední stavbě už v rámci projektové přípravy je ideální variantou. V praxi však bohužel nastávají i případy, kdy k tomu nedojde, a v průběhu či v důsledku provedených úprav týkajících se společné zdi se tyto závady na sousední stavbě skutečně projeví.

Jednomu z takových případů, kdy se poškozený vlastník sousední stavby domáhal nápravy civilní negatorní žalobou, se věnoval ve svém nálezu ze dne 10. 3. 2021, sp. zn. II ÚS 1452/20, i Ústavní soud. Z nálezu a jeho odůvodnění je zřejmé, že domáhat se nápravy z pozice vlastníka sousední nemovitosti není v takových případech vůbec jednoduché. Daný případ byl navíc o to kurióznější, neboť provedené stavební úpravy, kterými byly způsobeny závady na sousední zdi, byly minimálně z části nařízeny stavebním úřadem jako zabezpečovací práce.¹⁴⁾ Za účelem prokázání, zda byly závady na sousední stavbě skutečně způsobeny provedenými stavebními úpravami bylo zpracováno několik znaleckých posudků, a i přes to však ústavní soud obecným soudům vytkl, že nenechaly zpracovat dodatečný znalecký posudek v oboru „statika“, jehož výsledkem by teprve byl návrh řešení projevených závad (škod). Až na zákla-

14) I Ústavní soud se nad touto situací pozastavuje, když uvádí, že se mu v daném případě nejedná, že by stěžovatelce poskytly ochranu jejího vlastnického práva správní orgány, ač se ochrana domáhá různými způsoby od roku 2011 (viz např. stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 24. 6. 2014 sp. zn. 7637/2012/VOP, podle něhož „[s]tavební úřad Úřadu městské části Praha 1 nezákonným rozhodnutím umožnil stavební činnost, která závažným a rozsáhlým způsobem zdevastovala nemovitou kulturní památku měšťanský dům ‚U Tří andělů‘ na Hradčanech, v Pražské památkové rezervaci – jednom z nejceněnějších památkově chráněných území České republiky zapsaném i na seznamu UNESCO“, rozsudky týkající se přezkumného řízení vztahujícího se k rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací popsané v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2016 č. j. 5 As 203/2015-141, odvolací řízení ve věci dodatečného povolení stavby).

dě tohoto dodatečného znaleckého posudku mohl být dle Ústavního soudu řádně formulován žalobní petit. Na základě jiných podkladů žalobkyně (stěžovatelka) petit dříve správným a přiléhavým způsobem formulovat nemohla, neboť jí tehdy nebyl znám rozsah provedených prací ani stav sousední budovy (nebyla účastníkem řízení o nařízení zabezpečovacích prací – úprav). Zamítnutí žalobního návrhu, aniž by došlo k provedení uvedeného důkazu dodatečně zpracovaným posudkem statika, a v návaznosti na jeho výsledky případně poskytnutí možnosti podle tohoto posudku upravit žalobní petit, bylo dle Ústavního soudu porušením práva na spravedlivý proces.

Typově odlišným případem, a sice havarijním stavem společné zdi, který její vlastníci sami neřešili, se zabýval i Nejvyšší soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 28. 5. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1064/2020. Ve svých závěrech na toto téma zdůraznil, že *vylučný vlastník zdi – rozhrady mezi –pozemky, ji musí opravit, hrozí-li následkem jejího poškození sousedovi škoda, a to at již vniknutím cizích osob a zvířat na pozemek nebo pádem zdi či jejích částí na sousední pozemek anebo jinak. V tomto případě zákon – na rozdíl od § 2903 odst. 2 o. z. – nevyžaduje vážné ohrožení hrozící škodou*. Opět se ovšem jedná o rovinu soukromoprávní, na základě které se lze domáhat uvedeného pouze v civilním řízení, nikoliv tedy ve smyslu ustanovení o mimořádných postupech ve stavebním zákoně.

V případě ohrožení veřejných zájmů, jako je např. bezpečnost a zdraví lidí či ochrana životního prostředí, lze závady na stavbě řešit i mimořádnými kontrolními postupy dle stavebního zákona (v NSZ § 291 a násl.). Smyslem těchto postupů je však „pouze“ minimalizovat ohrožení příslušných veřejných zájmů, a nikoliv tedy dojít k univerzálnímu řešení vzniklé situace, pojímajícímu např. i otázku náhrady škody či k odstranění ostatních, život neohrožujících závad.

Závěr

Staveb se společnou zdí může být v českém urbánním prostředí díky jeho historickému kontextu poměrně mnoho, často památkově chráněných. Z jednotlivých kapitol tohoto článku, které se zabývají problematikou společných zdí z různých hledisek, je zřejmé, že se jedná o téma specifické, vyžadující od jednotlivých aktérů v různých situacích odborný a precizní přístup, aby byla zajištěna odpovídající ochrana práv vlastníků sousedících budov i příslušných veřejných zájmů. Věnovat těmto případům náležitou „péči“ je na místě jak v oblasti práva soukromého (smluvní ošetření vztahu mezi spoluvlastníky před provedením úprav společné zdi), tak i práva veřejného (detailnější požadavky na obsah projektové dokumentace i povolení navržených změn). Problematické může být v takových situacích zejména zjištění, zda se vůbec jedná o společnou zeď, a v jakém právním režimu k ní vznikla a jsou vykonávána vlastnická práva.

Z citované judikatury navíc vyplynulo i to, že ani některé výkladové otázky dosud nejsou zcela ustálené. Například, zda je pro stavební úpravy zasahující do společné zdi vždy potřeba souhlasu druhého spoluvlastníka, anebo zda lze tyto činnosti za určitých okolností považovat i za užívání společné zdi ve smyslu § 1024 občanského zákoníku, kdy souhlasu druhého spoluvlastníka při splnění stanovených podmínek není potřeba. Proto, i s ohledem právě na složitost předmětné problematiky, lze očekávat, že se mohou judikatura na dané téma i související praxe ještě dále vyvíjet.

Provedení stavby v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací. Postup podle § 250 odst. 1 písm. h) NSZ

Jan Mareček

Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. přinesl řadu nových progresivních institutů a překvapivých řešení, z nichž některá si vyžadují zvýšenou pozornost a podrobnější výklad. Vzhledem ke zvolené systematice vymezení staveb na drobné, jednoduché, vyhrazené a ostatní, ke kterým jsou přiřazovány jednotlivé postupy podle stavebního zákona a oprávnění autorizovaných a kvalifikovaných osob dochází při jejich schematickém uplatňování k neobvyklým až absurdním situacím, kdy u objektivně „jednodušších“ případů staveb, a to z územně technického i stavebně technického hlediska, mají být aplikovány náročnější postupy a vyžadovány náročnější podklady, protože se například na drobné stavby v některých situacích kladou v důsledku zvoleného schématu požadavky jako na stavby „ostatní“, neboť na příslušné úlevy stavební zákon nepamatuje.

Zákonodárce vycházel patrně z předpokladu, že volný režim je absolutní a nevyžaduje ničeho, natož popracovanou právní úpravu. Nicméně například u nařizování odstranění drobných staveb podle § 250 odst. 1 písm. d) a h) stavebního zákona dochází právě k určitým výkladovým problémům, kdy se „volnorežimová“ drobná stavba náhle a překvapivě přemění ve stavbu ostatní a ocitne se v úplně jiném režimu, neboť příslušná zákonná úprava pro drobné stavby bohužel chybí. Nebude to poprvé, tento zázrak transmutace režimu drobné stavby na režim „ostatní“ se podle „táborské“ legendy zjevuje již podle § 32 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle kterého v silničních ochranných pásmech lze provádět stavby a nestavební záměry pouze na základě povolení příslušného stavebního úřadu (s pěkným odkazem pod položkou č. 40 na zákon č. 283/2021 Sb.). Tedy i drobné stavby podle přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu, pokud jsou navrženy v silničních ochranných pásmech, vyžadují povolení záměru podle nového stavebního zákona, a tak si i stavba veřejné technické infrastruktury podle bodu 32 přílohy č. 1 stavebního zákona konečně přijde ke kýženému povolení alespoň zde.

Z uvedených případů odstraňování drobných staveb, které podle § 171 nevyžadují povolení (staveb v tzv. volném režimu), je možná zajímavější si v první řadě vybrat pro další rozbor nově upravený případ podle § 250 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, podle které-

ho „Stavební úřad nařídí stavebníkovi nebo vlastníkovu stavby odstranit stavbu, pokud ... je prováděna nebo byla provedena v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací“ (dále také jen „ÚPD“), protože jinak drobné stavby lze realizovat pouze v souladu s územně plánovací dokumentací (§ 73 odst. 2, druhá věta stavebního zákona).

Jednak zákonodárce poněkud zamlčel (oproti § 250 odst. 1 písm. d)), že měl na mysli stavby nevyžadující povolení, tedy drobné stavby, ale to by nebylo tak fatální, lze se shodnout, že jiný výklad není možný. Nelze si však nevšimnout, že tento „dodatek“ by se mohl někomu zdát tak trochu duplicitní vzhledem k požadavkům ustanovení § 193 odst. 1 stavebního zákona s písm. d) citovaného ustanovení § 250 odst. 1 (natož s § 73 odst. 2 stavebního zákona).

Máme zde na jedné straně drobné stavby taxativně vymezené v příloze č. 1 stavebního zákona, které musí splňovat stanovené definiční znaky. V opačném případě se z nich v některých případech stanou stavby jednoduché anebo stavby ostatní (vyhrazené nepřipadají v úvahu) a podle toho na ně bude uplatňován postup při nařizování odstranění staveb, případně při dodatečném povolení, a vyžadovány příslušné podklady (zejména dokumentace pro odstranění stavby, popřípadě pro dodatečné povolení stavby, bude posuzována podle § 193 stavebního zákona, tj. včetně souladu s územně plánovací dokumentací).

V našem zkoumaném případě pod písm. h) je tedy na jedné straně „pravá“ drobná stavba předmětem posuzování, která je provedena ve volném režimu v rozporu s územně plánovací dokumentací, což může být v celé škále všech druhů ÚPD. To může být z hlediska jejich obsahu a měřítka na jedné straně velmi zajímavé, ale také pro stavební úřad značně náročné na posuzování (a stavební úřad již nebude mít svého „předčítače“ jako u § 96b SSZ). Vezmeme-li v úvahu obsah a měřítka územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu půjde zejména o rozpor s funkční a prostorovou regulací, vymezením zastavitelných ploch, ploch přestavby, vymezení koridorů dopravní a technické infrastruktury, VPS, územních systémů ekologické stability a taky územích rezerv a popřípadě dalších podmínek pro využívání území, ale i prostorových regulativů (u územních plánů a regulačních plánů).

Vzhledem k ustanovení § 56 odst. 5 stavebního zákona může například územní rezerva sehrát zcela specifickou roli v řízení o nařízení odstranění drobné stavby a v případném dodatečném povolení drobné stavby (ve vymezené územní rezervě se mohou povolit stavby, respektive provádět drobné stavby, které podstatně neztíží nebo neznemožní stanovené využití). Nabízí se však otázka, zda se musí drobná stavba jinak ve volném režimu v takovém případě dodatečně povolovat a nelze-li po zjištění a ověření této skutečnosti řešit případ jinak, již jen s přihlédnutím k § 6 odst. 2 správního řádu.

Postup stavebního úřadu při nařizování odstranění drobné stavby z důvodu podle ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) stavebního zákona bude mít z pohledu chybějící konkrétní právní úpravy pro drobné stavby poněkud nestandardní průběh s určitými modifikacemi požadavků na ostatní stavby a možnými variantami postupu (podle přijatelnosti výkladu zejména s přihlédnutím k základním zásadám činnosti správních orgánů). Bude určité

užitečné upřednostnit přiměřené poučení, uvědomění o zamýšlených úkonech stavebního úřadu a výzvy k hájení práv a oprávněných zájmů dotčených osob (§ 4 správního řádu).

Pokud bude stavební úřad zkoumat rozpor s územně plánovací dokumentací, což bude náročné vzhledem k obsahu a měřítku jednotlivých ÚPD, může se stát, že tento rozpor bude absolutní nebo může být relativní. Bude to odviset od porovnání s konkrétními drobnými stavbami a podmínkami ÚPD, zda je například drobná stavba modifikovatelná, aby vyhověla podmínkám ÚPD, a byla dodatečně „povolitelná“ (pokud se má vůbec dodatečně povolovat, jestliže by na výzvu stavebního úřadu stavebník upravit drobnou stavbu sám).

Přes určitou disproporci v chronologii ustanovení § 251 odst. 1 a § 255 odst. 1 stavebního zákona lze konstatovat, vzhledem absenci právní úpravy dokumentace pro drobné stavby pro pojednáváný účel, že stavebník musí předložit dokumentaci pro odstranění stavby zpracovanou projektantem jako pro ostatní stavby a k žádosti o případné dodatečné povolení dokumentaci pro povolení stavby jako pro ostatní stavby zpracovanou projektantem (pochybuji, že to tak zákonodárce chtěl). To však v případě, kdy bude možné uvést stavbu do souladu s ÚPD, tj. upravit ji podle jejich podmínek (bude-li to vůbec možné, ale tyto případy vzhledem k všehochuti vymezených drobných staveb a podmínek ÚPD nelze ani teoreticky vyloučit, ať již půjde o věcné úpravy, například snížení drobné stavby v souladu s prostorovým regulativem regulačního plánu, navrácení stavby veřejné technické infrastruktury zcela nebo v části do vymezeného koridoru nebo o časové omezení trvání stavby, například dočasné drobné stavby v plochách pro jiné funkční využití, jež bude realizováno prokazatelně později).

Oproti standardnímu postupu, tj. po oznámení o zahájení řízení o nařízení drobné stavby a výzvy k předložení dokumentace pro odstranění stavby, by měla být dána stavebníkovi možnost, aby se k tvrzenému rozporu s ÚPD jednak vyjádřil, a je-li to v některých případech možné, aby ji dobrovolně sám „volnorežimově“ upravit.

V každém případě při absolutním rozporu by bylo zase na druhé straně absurdní poučovat stavebníka o možnosti dodatečného povolení a požadovat po něm dokumentaci atd. (§ 6 odst. 2 správního řádu), zákon však takovou možnost neupravuje. V takových případech by bylo racionální nařídit přímo odstranění stavby (zákonná úprava však bohužel chybí). Bude pak na soudech, zda budou aprobovat uvedený výklad a postup stavebního úřadu s odvoláním na § 6 odst. 2 správního řádu.

Odlišný postup by měl být, jak již shora naznačeno, v případě stavebních rezerv, kdy po zjištění, že drobná stavba podstatně neztíží nebo neznemožní stanovené využití, by nemělo být řízení o odstranění stavby vůbec zahajováno nebo by v případě zahájení mělo být zastaveno.

Tolik jen ve stručnosti k dané problematice, přičemž by bylo jistě vhodné se některým otázkám ještě dále věnovat.

Poznámka k příslušnosti k odvolacímu řízení ve věcech prvoinstančně rozhodovaných podle zákona č. 183/2006 Sb. do 30. 6. 2024 v podmínkách právní úpravy podle nového stavebního zákona

Jan Mareček

Aktuální problematika příslušnosti k odvolacímu řízení ve věcech prvoinstančně rozhodovaných podle zákona č. 183/2006 Sb. do 30. 6. 2024 v podmínkách právní úpravy podle nového stavebního zákona, tj. zákona č. 283/2021 Sb., a to ve vazbě na změnu prvoinstanční věcné příslušnosti, která je nyní nově svěřena krajským stavebním úřadům (§ 34 nového stavebního zákona), se stala předmětem vzrušených diskusí.

Jedná se o situace, kdy původně prvoinstanční řízení vedl obecní úřad jako stavební úřad a vydal prvoinstanční rozhodnutí do 30. 6. 2024. Případně, kdy následně může být odvolací rozhodnutí k takovému prvoinstančnímu rozhodnutí obecního úřadu vydanému do 30. 6. 2024 v soudním nebo správním přezkumu zrušeno.

Úvodem je třeba připomenout, že odvolání je obecným opravným prostředkem upraveným v ustanoveních § 81 a násl. právního řádu. O odvolání rozhoduje příslušný odvolací orgán, kterým je nejbližší nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který rozhodnutí napadené odvoláním vydal (neuplatní-li se postup v rámci autoremedury podle § 87 správního řádu). Obecnou úpravu otázky nadřízeného správního orgánu upravuje § 178 správního řádu, zvláštní zákony mohou stanovit odchylky od tohoto modelu. Nadřízeným správním orgánem obecního úřadu je krajský úřad, nadřízeným orgánem krajského úřadu je na úseku rozhodování podle stavebního zákona obecně Ministerstvo pro místní rozvoj.

Stavební zákon č. 283/2021 Sb. změnil organizační soustavu stavebních úřadů a jejich působnost a „rozptýlil“ ji mezi několik správních orgánů, včetně úpravy působnosti nadřízených – tedy odvolacích orgánů. Z hlediska změny věcné příslušnosti k povolování staveb obecních úřadů a krajských úřadů by se za normálních okolností uplatnil § 132 správního řádu, podle kterého dokončí řízení původně příslušný správní orgán.

Stavební zákon č. 283/2021 Sb. však jako na jiných místech zvolil zvláštní právní úpravu v ustanovení § 330. Ovšem vzhledem k následně provedeným novelizacím a změně organizačního modelu dostala tato úprava poněkud jiný význam a je pozoruhodná, jak už se to novému stavebnímu zákonu v důsledku původní verze a následných novelizací občas (jednou za deset let) stává.

Původní ustanovení § 330 odst. 3 nového stavebního zákona řešilo situaci, kterou nepokrývá ustanovení § 132 správního řádu. Chtělo se asi zdůraznit, že „dokončením řízení“ nelze rozumět zachování věcné příslušnosti. Novelou stavebního zákona, která až na výjimku (DESÚ) opustila koncept státní stavební správy, se toto ustanovení stalo pro případy, které lze řešit podle § 132 správního řádu, kde došlo ke změně věcné příslušnosti „pouze“ co dostupně, obsoletním.

Řešení za použití ustanovení § 132 správního řádu by se však mohlo ukázat jako problematické. Přestože je právní úprava v ustanovení § 330 odst. 3 nového stavebního zákona první větě nyní v zásadě zbytečná, je komplikujícím pozůstatkem původního organizačního modelu stavebního zákona, kdy se počítalo se státní stavební správou.

Z pohledu základních zásad činnosti správních orgánů přichází jako možné zákonné řešení u případů odvoláním napadených rozhodnutí vydaných původně věcně příslušnými obecními úřady především celou konstrukci příslušnosti, co stupně, a tedy rovněž příslušnosti k odvolacímu řízení, posunout podle změny věcné příslušnosti k prvoinstančnímu řízení o stupeň výš. Novým stavebním zákonem byl tedy založen nový model prvoinstanční a druhoinstanční příslušnosti. Jestliže krajský úřad „vklouzl do bot“ obecního úřadu, stal se prvoinstančním orgánem. Pokud se krajský úřad stal prvním stupněm, tak se druhým stupněm pro něj stalo Ministerstvo pro místní rozvoj (pokud není odvolacím orgánem podle stavebního zákona jako zvláštního předpisu DESÚ).

Odvolací řízení by tedy mělo dokončit Ministerstvo pro místní rozvoj jako nově příslušný odvolací orgán vůči nově věcně příslušnému krajskému úřadu jako prvostupňovému orgánu. Tím se dá vyhnout případné podjatosti všech úředních osob, a to v případě zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení a vrácení věci na první stupeň stejnému krajskému úřadu (sám sobě). Vyloučení všech úředních osob by znamenalo buď nežádoucí delegaci mezi jinak nyní prvoinstančními správními orgány – krajskými úřady, nebo jinak by musel rozhodovat v prvním stupni správní orgán nadřízený takovému „odvolacímu“ správnímu orgánu, tedy stejně Ministerstvo pro místní rozvoj. Navržené řešení proto odpovídá obecnému modelu správního řádu, podle kterého je odvolacím orgánem nadřízený správní orgán, a nikoliv jiný věcně příslušný správní orgán stejného stupně, tzn. krajský úřad.

Závěr: Příslušným odvolacím orgánem v případech odvoláním napadených rozhodnutí vydaných původně věcně příslušnými obecními úřady je nyní tedy Ministerstvo pro místní rozvoj.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. května 2024, sp. zn. 26 Cdo 749/2023 (způsobilost pohledávek k započtení)

Ivana Štenglová

1. „Nejistou nebo neurčitou“ ve smyslu § 1987 odst. 2 o. z. je zpravidla pohledávka ilikvidní, tj. pohledávka, která je co do základu nebo výše sporná (nejistá), a jejíž uplatnění vůči dlužníku (věřiteli pasivní pohledávky) formou námitky započtení vyvolá (namísto jednoznačného, tj. oběma dotčenými stranami akceptovaného zániku obou pohledávek v rozsahu, v jakém se kryjí) spory o existenci či výši aktivní pohledávky.

2. Při výkladu, které pohledávky souvisí se smlouvou (jíž se týká nárok či obrana uplatněné v řízení), tedy jaké pohledávky lze považovat za provázané, je třeba respektovat smysl úpravy § 617 odst. 1 o. z., kterým je značné posílení ochrany zájmu na vyřešení provázaných pohledávek. Za provázané pohledávky lze podle § 617 odst. 1 o. z. pokládat pohledávky, které jsou součástí stejného právního vztahu; není významné, zda se jedná o právo na plnění vzniklé ze smlouvy či jednostranného právního jednání nebo o nárok na bezdůvodné obohacení.

1. Žalobou došlou soudu 14. 2. 2018 se žalobce domáhal zaplacení smluvní pokuty ve výši 1 470 000 Kč. Tvrdil, že jako objednatel uzavřel se žalovanou jako zhotovitelkou dne 19. 3. 2014 smlouvu, v níž se zavázala provést a předat stavební dílo spočívající v rekonstrukci ulice Dr. Veselého v Luhačovicích (dále též jen „Smlouva“). Rovněž si sjednali, že při prodlení s předáním díla mu zaplatí smluvní pokutu ve výši 20 000 Kč za každý započatý kalendářní den. Podle Smlouvy a uzavřených dodatků mělo být dílo předáno do 17. 8. 2015, k předání však došlo až 26. 10. 2015 a dílo vykazovalo vady a nedodělky; žalovaná tedy byla v prodlení 70 dní, proto po ní požadoval smluvní pokutu ve výši 1 400 000 Kč. Rovněž si sjednali smluvní pokutu ve výši 10 000 Kč za každý den prodlení s nedodržením dílčího plnění podle schváleného harmonogramu postupu prací. Za prodlení s dokončením stavebních prací od 11. 8. 2015 do 17. 8. 2015 požadoval pokutu ve výši 70 000 Kč. Žalovaná v průběhu řízení započítala na žalovanou pohledávku svou pohledávku vůči žalobci na vrácení neoprávněně vyplacených dvou bankovních záruk – podáním ze dne 18. 10. 2019

požadovala zaplacení částky 500 000 Kč, dne 23. 8. 2021 vznesla námitku započtení (další) částky 500 000 Kč, kterou žalobce neoprávněně v rozporu se Smlouvou čerpal z další bankovní záruky.

2. Okresní soud ve Vsetíně – pobočka ve Valašském Meziříčí (soud prvního stupně) rozsudkem ze dne 21. 10. 2021, č. j. 113 C 3/2018-392, ve znění usnesení ze dne 3. 12. 2021, č. j. 113 C 3/2018-408, uložil žalované zaplatit žalobci 970 000 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok I), zamítl žalobu o zaplacení 500 000 Kč (výrok II.), uložil žalobci zaplatit žalované „v řízení o vzájemném návrhu“ částku 500 000 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok III), uložil žalované zaplatit žalobci na nákladech řízení „o zaplacení 1 470 000 Kč“ (výrok IV) částku 23 520 Kč a žalobci zaplatit žalované na nákladech řízení „o vzájemném návrhu na zaplacení 500 000 Kč“ částku 68 615 Kč.

3. Po provedeném dokazování zjistil, že strany uzavřely Smlouvu, v níž si mj. ujednaly smluvní pokutu za prodlení s předáním díla a za prodlení s nedodržením dílčího plnění podle schváleného harmonogramu postupu prací. Žalovaná (zhotovitelka) původně sjednané termíny dokončení stavebních prací 30. 5. 2015 a protokolárního převzetí a předání dne 16. 6. 2015, ani změněné termíny 31. 7. 2015 a 17. 8. 2015 nesplnila, dílo bylo předáno až dne 26. 10. 2015 a vykazovalo vady a nedodělky. Strany si rovněž ujednaly vystavení bankovní záruky ve výši 500 000 Kč zřízené na příkaz žalované u České spořitelny, a. s., pod č. 572146/14 jako záruky za řádné provádění díla v předepsané kvalitě a smluvené době plnění, nesplní-li je ani po předchozí výzvě (dále též jen „bankovní záruka č. 1“) a ve výši 500 000 Kč zřízené na příkaz žalované u České spořitelny, a. s., pod č. 577801/15 s platností prodlouženou do 9. 10. 2016, která zajišťovala řádné odstraňování vad a nedodělků v průběhu části záruční doby (dále též jen „bankovní záruka č. 2“). Žalobci byla vyplacena částka 500 000 Kč na základě jeho výzvy k plnění z bankovní záruky ze dne 4. 10. 2016 z důvodu porušení smluvních povinností zhotovitelkou, která ani po jeho předchozí písemné výzvě během záruční doby nesplnila své povinnosti vyplývající ze Smlouvy; žalovaná byla o zrušení bankovní záruky informována dne 11. 10. 2016. Na základě výzvy žalobce k plnění z bankovní záruky, kterou uplatnil pro nedodržení dílčího termínu dokončení stavebních prací (smluvní pokuta za 10 dnů prodlení ve výši 100 000 Kč) a pro opakované porušování pravidel bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (smluvní pokuta ve výši 400 000 Kč za 8 případů porušení) mu dále byla vyplacena částka 500 000 Kč, žalovaná byla o zrušení bankovní záruky informována dne 21. 8. 2015. Podáním ze dne 18. 10. 2019, označeným jako „vzájemný návrh“, požadovala žalovaná po žalobci zaplacení částky 500 000 Kč s tvrzením, že bankovní záruku čerpal neoprávněně (poznámka Nejvyššího soudu – označila bankovní záruku č. 2, obsahově však popisovala důvody vyplacení týkající se bankovní záruky č. 1). Dne 23. 8. 2021 vznesla námitku započtení (další) částky 500 000 Kč, kterou žalobce neoprávněně v rozporu se Smlouvou čerpal z bankovní záruky (č. 1); podání bylo žalobci doručeno dne 9. 9. 2021.

4. Na základě těchto zjištění soud uzavřel, že žalovaná jako zhotovitelka neprovedla dílo řádně a včas, žalobní nárok na zaplacení smluvní pokuty za prodlení v délce 70 dnů s pře-

dáním díla ve výši 1 400 000 Kč a ve výši 70 000 Kč za prodlení s dílčím plněním (v této části žalovaná nárok uznala) je proto důvodný. Současně však shledal důvodnou námitku započtení pohledávky žalované z důvodu neoprávněně čerpané bankovní záruky č. 1 ve výši 500 000 Kč, kterou uplatnila dne 23. 8. 2021. Bankovní záruka měla krýt finanční nároky žalobce jako objednatele, které mu vzniknou z důvodu porušení povinností zhotovitele týkajících se řádného provádění díla v předepsané kvalitě ve smlouvené době plnění, které zhotovitelka nesplnila ani po předchozí písemné výzvě objednatele. Protože však žalobce (v rozporu se Smlouvou) předem písemně nevyzval zhotovitelku k plnění, uzavřel, že záruka byla čerpána neoprávněně. Žalobci tak přiznal pouze částku ve výši 970 000 Kč. Nepřisvědčil také jeho námitce, že k započtení došlo až po koncentraci řízení, a proto k němu neměl přihlížet (odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2018, sp. zn. 32 Cdo 4182/2016). Protože podání žalované ze dne 18. 10. 2019 posoudil jako vzájemný návrh, zabýval se i jeho důvodností. Poukázal na soudní praxi, podle níž je třeba za výzvu k úhradě považovat (nebyla-li výzva doručena dříve) doručení vzájemného návrhu žalobci dne 29. 11. 2019 (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2010, sp. zn. 23 Cdo 4322/2009). Za nedůvodnou považoval také námitku promlčení vznesenou žalobcem, a to s ohledem na § 617 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též jen „o. z.“), neboť práva obou účastníků se vztahují k jedné Smlouvě, neoprávněnost čerpání záruky je třeba posuzovat právě ve vztahu ke Smlouvě, bez ohledu na právní vztah s bankou. Pro závěr o důvodnosti „vzájemného návrhu“ považoval za zásadní, zda bankovní záruka byla čerpána důvodně (tedy v souladu se Smlouvou). Měl za to, že bankovní záruka č. 2 měla krýt nároky žalobce z titulu smluvní záruky za jakost a mohlo z ní být čerpáno až po předání a převzetí díla, tj. až po 26. 10. 2015, žalobce ji však čerpal ještě před dokončením díla, a navíc v souvislosti s nárokem na smluvní pokutu za prodlení se splněním dílčího termínu a porušení pravidel bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Postupoval-li žalobce při čerpání bankovní záruky v rozporu se Smlouvou, obohatil se bezdůvodně na úkor žalované (šlo o plnění bez právního důvodu). Požadavek žalované na vrácení této částky proto považoval za oprávněný.

5. Krajský soud v Ostravě (odvolací soud) rozsudkem ze dne 24. 10. 2022, č. j. 11 Co 79/2022-427, k odvolání žalobce změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku II tak, že žalované uložil zaplatit žalobci 500 000 Kč (výrok I), zrušil jej ve výroku III a řízení ohledně zaplacení částky 500 000 Kč zastavil (výrok II), a uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 73 500 Kč (výrok III) a náklady odvolacího řízení ve výši 50 000 Kč (výrok IV). Odvolací řízení o odvolání žalované proti výroku I a IV rozsudku soudu prvního stupně bylo zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku (usnesení soudu prvního stupně ze dne 28. 1. 2022, č. j. 113 C 3/2018-418).

6. Skutková zjištění soudu prvního stupně týkající se nároků uplatněných žalobou považoval odvolací soud za správná a přisvědčil i jeho závěru, že žalobní nárok na zaplacení smluvní pokuty ve výši 1 470 000 Kč byl uplatněn oprávněně. Nesouhlasil však s jeho posouzením pohledávek uplatněných žalovanou.

7. Předně měl za to, že podání žalované ze dne 18. 10. 2019 nelze s ohledem na § 98 větu druhou zákona 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) považovat za vzájemnou žalobu, neboť jím uplatnila vůči žalobci dvě (své) pohledávky v celkové výši 1 000 000 Kč, tj. pohledávky nižší než žalobní nárok; jednalo se proto jen o její procesní obranu. Protože absence vzájemné žaloby představuje nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit (§ 103, § 104 odst. 1 věta první o. s. ř.), rozsudek soudu prvního stupně ve výroku III zrušil a řízení v této části zastavil.

8. Ohledně pohledávky žalované na vrácení bezdůvodně čerpané bankovní záruky č. 2 dospěl k závěru, že nedošlo k zániku žalované pohledávky v rozsahu odpovídajícím započtení, neboť „nebylo prokázáno, že účinky započtení nastaly, tj. že podání žalované s kompenzační námitkou bylo žalobci doručeno“. Shrnul, že k vrácení plnění z bankovní záruky č. 2 žalovaná vyzvala žalobce podáním ze dne 18. 10. 2019, které mu bylo doručeno dne 29. 11. 2019, započtení provedla podáním ze dne 10. 8. 2020, popř. později v podání ze dne 12. 10. 2021, ze spisu však není zřejmé, zda a kdy byla tato podání žalobci doručena, navíc tvrzení uvedená v podání ze dne 12. 10. 2021 byla uplatněna po koncentraci řízení (ke dni 23. 8. 2021) a nelze k nim přihlídnout.

9. Rovněž ohledně pohledávky žalované na vrácení neoprávněně čerpané bankovní záruky č. 1 dospěl k závěru, že ji nebylo možné započítat, neboť nelze jednostranně započíst nesplatnou pohledávku vůči splatné a v jedné listině vyzvat k zaplacení pohledávky a současně ji platně započítat, započtení může být provedeno až poté, co je započítávaná pohledávka splatná (odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3028/2008). Žalovaná tuto pohledávku uplatnila k započtení v podání ze dne 23. 8. 2021, doručeném žalobci dne 9. 9. 2021, aniž ho však předtím vyzvala k zaplacení.

10. Odvolací soud shledal také další důvody, pro které nemohlo v důsledku započtení dojít k částečnému zániku žalobního nároku. Měl za to, že s ohledem na průběh řízení před soudem prvního stupně (... podstatná část dokazování se týkala tvrzení žalované o existenci a započtení jejich pohledávek, žalobce neplatnost započtení namítal v podání ze dne 20. 8. 2021, přičemž skutkové závěry soudu prvního stupně ohledně těchto skutečností zůstaly sporné i v odvolacím řízení ...) bylo namíste aplikovat § 1987 odst. 2 o. z., aktivní pohledávku považoval za „evidentně“ nejistou a rovněž neurčitou, a to z důvodu „nedostatku jednoznačných a srozumitelných tvrzení žalované o základu a výši aktivní pohledávky“ (v této souvislosti odkázal na rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 9. 9. 2020, sp. zn. 31 Cdo 684/2020, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 37/2021 – dále též jen „R 37/2021“ a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 10. 2018, sp. zn. 28 Cdo 5711/2017). Rovněž považoval za důvodnou námitku promlčení vznesenou žalobcem; žalovaná své pohledávky uplatnila u soudu až po uplynutí tříleté promlčecí doby podle § 621 a § 619 o. z. (o zrušení bankovní záruky č. 1 se dozvěděla dne 21. 8. 2015, pohledávku na její vrácení však uplatnila až dne 23. 8. 2021, o zrušení bankovní záruky č. 2 se dozvěděla dne 12. 10. 2016 a vůči žalobci ji uplatnila dne 18. 10. 2019). Neshledal důvody pro apli-

kaci § 617 odst. 1 o. z., resp. § 649 věty první o. z., neboť měl za to, že práva účastníků se nevztahují k jedné smlouvě, žalobce opíral nárok o Smlouvu, žalovaná se domáhala vydání bezdůvodného obohacení, tedy nároku bezesmluvního. Také aplikaci § 617 odst. 2 o. z. považoval za vyloučenou, neboť k účinnému započtení pohledávek žalované nedošlo. Rozsudek soudu prvního stupně proto změnil v napadeném výroku II a uložil žalované zaplatit žalobci 500 000 Kč.

11. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalovaná dovoláním, a to výslovně všechny jeho výroky. Vytýkala odvolacímu soudu, že se při posouzení způsobilosti jejích pohledávek k započtení odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu (R 37/2021), nezabýval se tím, zda je míra nejistoty u aktivních pohledávek vyšší než u pohledávek pasivních (zpravidla jen v takovém případě je možné je považovat za nejisté či neurčité), ani širšími souvislostmi vzniku pohledávek, nezohlednil, že námitku započtení vznášela opětovně, což připouští (dojde-li v mezidobí k vyjasnění aktivní pohledávky) i citované rozhodnutí Nejvyššího soudu, jednu z námitek započtení učinila na samém počátku soudního řízení. Zdůraznila, že jejím cílem bylo dosáhnout spravedlivého uspořádání vztahů mezi nimi, v důsledku rozhodnutí odvolacího soudu je však žalobce nespravedlivě bezdůvodně obohacen a ona nemá z důvodu plynutí času žádné prostředky pro nápravu. Rovněž mu vytýkala, že její pohledávky označil za nejisté, ačkoliv soud prvního stupně skutkové okolnosti zjistil dostatečně a odvolací soud se v napadeném rozhodnutí zabýval dotčenými pohledávkami z hlediska spornosti jejich právní kvalifikace.

12. Dovolatelka dále namítala, že se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu (např. usnesení sp. zn. 28 Cdo 3450/2016, sp. zn. 23 Cdo 1992/2014) i při posouzení otázky doručování hmotněprávních úkonů a splatnosti pohledávky. Forma kompenzačního právního jednání není předepsána a hmotněprávní jednání učiněné vůči soudu, o nichž se adresát dozvěděl, má stejné právní účinky jako jednání učiněné přímo vůči druhému účastníkovi právního vztahu, přičemž hmotněprávní projev vůle k započtení může být učiněn i v řízení, a to též souběžně s námitkou započtení. Jde-li o splatnost pohledávky, je toho názoru, že pohledávka byla zesplatněna již tím, že byl úkon učiněn vůči soudu (odkázala přitom na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. 23 Cdo 1992/2014). Protože své pohledávky na vydání bezdůvodného obohacení uplatňovala v řízení opakovaně, tak i v případě, že by nebylo možné učinit úkony v jednom podání, žalobce se o nich dozvěděl a byly tedy splatné i započtené.

13. Další otázku – posouzení promlčení a možné aplikace § 617 o. z. – považovala v rozhodování dovolacího soudu za dosud neřešenou. Nesouhlasila se závěrem odvolacího soudu, že v projednávané věci nelze § 617 odst. 1 o. z. použít, právo na vydání bezdůvodného obohacení, jakož i právo na zaplacení smluvní pokuty se vztahují ke Smlouvě, bez ní by neexistovaly, je třeba rozlišovat situaci, kdy je bezdůvodné obohacení řešeno ve vazbě na existující předchozí smluvní vztah (v tom případě by měla být možná aplikace § 617, popř. § 649 o. z.), a případ, kdy bezdůvodné obohacení nastalo bez toho smluvního podkladu. Protože právo provést započtení, ani právo vznést kompenzační námitku, se

nepromlčují, lze za splnění předpokladů § 617 odst. 2 o. z. započíst i promlčenou pohledávku bez ohledu na to, jak dlouhá doba uplynula od chvíle, kdy k započtení mohlo být přistoupeno.

14. Nesouhlasila rovněž s posouzením otázky koncentrace řízení ve vztahu k námitce započtení, namítala, že s ohledem na závěry vyjádřené v rozsudku sp. zn. 32 Cdo 4182/2016 měla legitimní očekávání, že koncentrace řízení nebrání tomu, aby soud mohl přihlédnout k námitce započtení; tyto závěry byly až následně překonány rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 13. 1. 2021, sp. zn. 31 Cdo 1475/2020, uveřejněném pod číslem 58/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dále jen „R 58/2021“).

15. Měla za to, že nebyly splněny ani předpoklady pro změnu rozhodnutí soudu prvního stupně odvolacím soudem ve smyslu § 220 odst. 1 o. s. ř., z jeho rozhodnutí je zřejmé, že nepovažoval skutkový stav za správně zjištěný, přesto však dokazování nedoplnil ani nezopakoval; jeho rozhodnutí považovala rovněž za nepředvídatelné. Navrhla, aby dovolací soud rozsudek odvolacího soudu změnil tak, že rozsudek soudu prvního stupně se potvrzuje, popř. jej zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

16. Žalobce se ve vyjádření k dovolání ztotožnil s napadeným rozhodnutím a s jeho závěrem, že pohledávky žalované nebyly způsobilé k započtení. Zdůraznil, že žalovaná neunesla břemeno tvrzení a důkazní břemeno ve vztahu k existenci pohledávek na vydání bezdůvodného obohacení a k jejich zesplatnění a způsobilosti k započtení. Navrhla, aby dovolání bylo odmítnuto, popř. aby dovolací soud „potvrdil“ rozsudek odvolacího soudu.

17. Dovolání bylo podáno včas, subjektem k tomu oprávněným – účastníci řízení (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), za splnění podmínky zastoupení advokátem (§ 241 odst. 1 a 4 o. s. ř.), proti rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí.

18. Dovolatelka sice napadá rozsudek odvolacího soudu v celém rozsahu, avšak ohledně výroku II, kterým odvolací soud zrušil výrok III rozsudku soudu prvního stupně (jímž uložil žalobci zaplatit žalované v řízení o vzájemném návrhu částku 500 000 Kč) a řízení v tomto rozsahu (tj. ohledně částky 500 000 Kč) zastavil, neobsahuje dovolání žádné odůvodnění, tedy ani žádný údaj o tom, v čem spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237–238a o. s. ř.), jenž je obligatorní náležitostí dovolání (srov. § 241a odst. 2 o. s. ř.). Neformuluje žádnou konkrétní právní otázku, při jejímž řešení by se odvolací soud odchýlil v této části svého rozhodnutí od ustálené judikatury Nejvyššího soudu, případně, která nebyla v této judikatuře doposud řešena, nebo je dovolacím soudem řešena rozdílně, nebo která judikatura dovolacího soudu by měla být překonána (tedy dovolací soud by měl při jejím řešení postupovat podle § 20 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

19. Nejvyšší soud proto dovolání proti výroku II rozsudku odvolacího soudu podle § 243c odst. 1 věty první o. s. ř. odmítl.

20. Proti výroku I rozsudku odvolacího soudu, kterým změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že žalované uložil zaplatit částku 500 000 Kč, je dovolání přípustné, a to pro řešení otázek uplatnění kompenzačního projevu v podání adresovaném soudu, splatnosti započítávané pohledávky a posouzení způsobilosti pohledávek k započtení ve smyslu § 1987 odst. 2 o. z., při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, a otázky promlčení a aplikace § 617 o. z., která nebyla dosud v rozhodovací praxi odvolacího soudu řešena.

21. Předmětem odvolacího řízení bylo posouzení důvodnosti obrany žalované, která proti pohledávce žalobce na zaplacení smluvní pokuty ve výši celkem 1 470 000 Kč započta své pohledávky, o nichž tvrdila, že jí vznikly tím, že žalobce neoprávněně čerpal bankovní záruky, které byly vystaveny v souvislosti se Smlouvou a měly zajišťovat jeho nároky z případných porušení povinností ze Smlouvy, zejména řádného a včasného provedení díla a odstranění vad v záruční době. Bankovní záruky byly sjednány dvě, každá ve výši 500 000 Kč a v každé z nich bylo specifikováno k zajištění jakých povinností slouží. Lze přisvědčit odvolacímu soudu, že soud prvního stupně (zřejmě s ohledem na jejich původně nesprávné vymezení žalovanou) nepřesně rozlišoval mezi jednotlivými zárukami, byť je ve skutkových zjištěních popsal správně. Odvolací soud (který vycházel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně) již obě bankovní záruky identifikoval při svých úvahách přesně. Správně také zdůraznil, že žalovaná nárok na vrácení neoprávněně vyplacené bankovní záruky č. 1 a č. 2 uplatnila až v souvislosti se započtením těchto pohledávek proti žalované částce v průběhu řízení před soudem prvního stupně.

22. Nárok na vrácení plnění z bankovní záruky č. 2 považoval odvolací soud za nedůvodný (viz odst. 24 odůvodnění jeho rozsudku), protože žalovaná sice vyzvala žalobce k vrácení této částky (podáním ze dne 18. 10. 2019, které mu bylo doručeno dne 29. 11. 2019), avšak započtení provedla v listině ze dne 10. 8. 2020, případně v listině ze dne 12. 10. 2021 a z obsahu spisu není zřejmé, zda a kdy byla tato podání žalobci doručena. Tomuto závěru však nelze přisvědčit. Jde-li o podání ze dne 10. 8. 2020, je ze spisu zřejmé, že bylo soudu doručeno téhož dne a soud prvního stupně jej dne 17. 8. 2020 spolu s předvoláním k jednání (č. l. 263) nařízenému na 23. 9. 2020 zaslal žalobci. Byť lze s odvolacím soudem souhlasit, že se ve spise nenachází doručenka prokazující doručení předvolání k jednání včetně podání obsahujícího započtení, je zjevné, že žalobci byly tyto listiny doručeny. Jednak se k jednání dne 23. 9. 2020 osobně dostavil (č. l. 276) a také v dalším průběhu řízení polemizoval s obsahem započtení (viz např. č. l. 352). Bylo-li předvolání k jednání a podání obsahující započtení doručováno podle pokynu soudu v jedné zásilce, pak okolnost, že se ve spise nenachází doklad o jejím doručení, nemůže soud (selektivně) negativně vyhodnotit jen ve vztahu k jedné z více takto společně doručovaných listin. Jde-li o podání ze dne 12. 10. 2021, je ze spisu zřejmé, že toto podání již soud žalobci nedoručoval, z obsahu protokolu o jednání (č. l. 380) však vyplývá, že ho s jeho obsahem seznámil.

23. Ve vztahu k tomuto podání dále odvolací soud uzavírá, že k započtení nelze ani přihlédnout, neboť bylo uplatněno „až po koncentraci řízení, tj. po datu 23. 8. 2021“. Nejvyšší

soud v R 58/2021 dospěl k závěru, že skutečnost, že po vyhlášení (vydání) rozhodnutí soudu prvního stupně učinil jednostranný hmotněprávní úkon směřující k započtení své pohledávky proti vymáhané pohledávce, je žalovaný oprávněn uplatnit i v odvolacím řízení, jež se řídí principy neúplné apelace. Tyto závěry se prosadí také ve vztahu k námitce započtení vznesené poté, kdy nastala koncentrace řízení (viz odst. 36). Odvolací soud však k takovému kompenzačnímu projevu přihlédne jen tehdy, nebrání-li posouzení jeho důvodnosti pravidla koncentrace řízení či neúplné apelace. Odvolací soud tedy neměl obranu dovolatelky odmítnout jen s poukazem na to, že projev započtení učinila (podle jeho mínění) až po koncentraci řízení (aniž by se zabýval tím, zda uplatňuje nové tvrzení a důkazy v rozporu s pravidly koncentrace), neboť – byla-li by námitka započtení vznesena důvodně, došlo by v jejím důsledku k zániku části žalobou uplatněné pohledávky – jde tak o skutečnost mající význam pro posouzení oprávněnosti (části) žaloby.

24. Nadto z odstavce 24, ani z jiné části odůvodnění rozsudku odvolacího soudu nelze zjistit, proč mělo být – podle mínění odvolacího soudu – řízení koncentrováno k datu 23. 8. 2021 (kromě odstavce 24, viz také odstavec 23). Podle obsahu spisu se první jednání, u něhož byla přednesena žaloba a činěny další úkony uvedené v § 118 odst. 1 a 2 o. s. ř., konalo dne 29. 7. 2020 (č. l. 138) a na jeho konci byli účastníci poučeni o koncentraci řízení a byla jim poskytnuta lhůta deseti dnů k dotvrzení a doložení důkazů; není tak zřejmé, proč měly nastat účinky tzv. koncentrace řízení podle § 118b o. s. ř. až k 23. 8. 2021 (k podmínkám, které musí být splněny, aby nastaly účinky tzv. koncentrace řízení srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 31 Cdo 4616/2010, uveřejněný pod číslem 98/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

25. Odvolací soud nepovažoval za důvodný ani nárok žalované na vrácení plnění z bankovní záruky č. 1. Měl za to, že jednostranně lze započítat jen splatnou pohledávku, v jedné listině nelze vyzvat k zaplacení pohledávky a současně tuto pohledávku započítat a že splatnost pohledávky žalované na vrácení plnění z bankovní záruky č. 1 předtím, než učinila kompenzační projev, nenastala. Z obsahu spisu je přitom zřejmé, že dovolatelka učinila v řízení ohledně svých pohledávek, které uplatnila k započtení, řadu podání, v nichž popisovala důvody vzniku svých pohledávek a uplatnila kompenzační námitky. Ohledně nároku na vrácení plnění z bankovní záruky č. 1 tak učinila zejména podáním ze dne 23. 8. 2021 (č. l. 359) a 12. 10. 2021 (č. l. 369), s nimiž (jak bylo vysvětleno výše) byl žalobce seznámen. Odvolací soud se měl proto zabývat výkladem obsahu těchto podání podle § 555, § 556 o. z. (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5281/2016, ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 29 Cdo 61/2017, publikovaný pod č. 4/2019 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek), tedy tím, zda s ohledem na jejich obsah došlo opakovaným započítáváním této pohledávky nejprve k její splatnosti a posléze i k započtení (srovnej též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2024, sp. zn. 23 Cdo 3057/2023).

26. Odvolací soud posoudil započítávané pohledávky dovolatelky rovněž jako nekompenzabilní ve smyslu § 1987 odst. 2 o. z., tento závěr je však zjevně nepřiměřený a v rozporu s ustálenou judikaturou dovolacího soudu.

27. V rozsudku z 9. 9. 2020, sp. zn. 31 Cdo 684/2020, uveřejněném pod č. 37/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, na něž odkázaly odvolací soud i dovolatelka, velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu vyložil, že „nejistou nebo neurčitou“ ve smyslu § 1987 odst. 2 o. z. je zpravidla pohledávka ilikvidní, tj. pohledávka, která je co do základu nebo výše sporná (nejistá), a jejíž uplatnění vůči dlužníku (věřiteli pasivní pohledávky) formou námitky započtení vyvolá (namísto jednoznačného, tj. oběma dotčenými stranami akceptovaného zániku obou pohledávek v rozsahu, v jakém se kryjí) spory o existenci či výši aktivní pohledávky. Nejvyšší soud také zdůraznil, že výklad § 1987 odst. 2 o. z. nesmí bránit poctivému a spravedlivému uspořádání vztahů mezi dotčenými stranami (§ 2 o. z.). Vychází-li obě pohledávky (aktivní i pasivní) ze stejného právního vztahu (založeného např. stejnou smlouvou uzavřenou mezi stranami), nelze přehlížet, že proti právu věřitele pasivní pohledávky na její uhrazení zde stojí právo dlužníka (a věřitele aktivní pohledávky) na to, aby dříve, než bude nucen uhradit svůj dluh (plnit na pasivní pohledávku), byly spravedlivě posouzeny i širší souvislosti, za kterých vznikl (okolnosti celého vztahu). Vznikne-li z téhož vztahu více vzájemných pohledávek, odpovídá zpravidla rozumnému (spravedlivému) uspořádání poměrů mezi stranami, aby tyto pohledávky byly vzájemně započitatelné. Při posuzování, zda je započítávaná (aktivní) pohledávka jistá a určitá ve smyslu § 1987 odst. 2 o. z., musí soud vzít v úvahu i stav řízení v okamžiku, kdy byla námitka započtení vznesena.

28. Ze závěrů odvolacího soudu nevyplývá, která konkrétní skutková zjištění významná pro posouzení pohledávky žalované zůstala mezi účastníky sporná. Okolnost, že soud prvního stupně provedl poměrně rozsáhlé dokazování ohledně aktivních pohledávek žalované (a po provedeném dokazování se nárokem zabýval věcně), nemůže být bez dalšího důvodem, pro který by měl (až) odvolací soud posoudit tuto pohledávku jako nejistou. Dokazování již proběhlo, soud prvního stupně dospěl ohledně aktivních pohledávek žalované (vrácení plnění z bankovní záruky č. 1 a 2) ke skutkovým (i právním) závěrům, odvolací soud ani netvrdí, že by strany navrhovaly nějaké další rozsáhlé dokazování; skutečnost, že soud prvního stupně při svých závěrech nepřesně rozlišoval mezi jednotlivými zárukami, nebránila odvolacímu soudu, aby tyto nepřesnosti odstranil (což ostatně také učinil – viz odst. 21 odůvodnění). Při právním posouzení věci podle § 1987 odst. 2 o. z. odvolací soud nezohlednil všechny v tomto směru právně významné okolnosti, nevzal-li na zřetel mimo jiné i to, že dovolatelka se uplatněnému nároku žalobkyně bránila kompenzační námitkou již před prvním jednáním, posléze proběhlo poměrně rozsáhlé dokazování a že (promlčené) pohledávky, které uplatnila k započtení, vycházely z bankovních záruk, které měly rovněž zajišťovat plnění ze Smlouvy.

29. Odvolací soud dospěl dále k závěru, že uplatnila-li žalovaná při své obraně pohledávku z (podle ní) neoprávněně vyplacených bankovních záruk, která je nárokem z bezdůvodného obohacení, zatímco žalobcem uplatněné nároky na smluvní pokutu vyplývaly ze Smlouvy, nevztahovala se práva účastníků k jedné smlouvě, a proto nelze aplikovat § 617 odst. 1, resp. § 649 větu první o. z. Současně – jelikož dospěl k závěru, že nedošlo k účinnému započtení pohledávek žalované – neaplikoval ani § 617 odst. 2 o. z.

30. Ustanovení § 649 věty první o. z. na danou věc nedopadá, použije se při uplatnění protinároku v soudním nebo rozhodčím řízení. V této věci však žalovaná neuplatnila protinárok, ale „jen“ obranu (započtení) proti nároku žalobce; toto ustanovení proto nelze v dané věci aplikovat.

31. Podle § 617 odst. 1 o. z. i po uplynutí promlčecí lhůty se strana může dovolat svého práva při obraně proti právu uplatněnému druhou stranou, pokud se obě práva vztahují k téže smlouvě nebo k několika smlouvám uzavřeným co do účelu v závislosti na sobě.

32. Podle § 617 odst. 2 o. z. i po uplynutí promlčecí lhůty se strana může dovolat svého práva při započtení, pokud mohlo být k započtení přistoupeno kdykoli před uplynutím promlčecí lhůty.

33. Z úpravy § 617 odst. 1 o. z. vyplývá, že je v něm obsažena zvláštní úprava uplatnění promlčeného práva při obraně v soudním (rozhodčím) řízení a že předpokladem jejího uplatnění je to, že se nárok i protinárok vztahují k téže smlouvě nebo k několika smlouvám uzavřeným na základě jednoho jednání nebo několika souvisejících jednání. Vymezení vzájemně závislých smluv v tomto ustanovení vychází z materiálního principu [viz také MELZER, F., TĚGL, P. a kolektiv: Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, 937 s., obdobně také LAVICKÝ, Petr. In: LAVICKÝ, Petr, a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2022, s. 1995]. Mělo by se jednat o pohledávky vzniklé buď ze samotné smlouvy, nebo s ní související (typicky např. smluvní sankce). Při výkladu, které pohledávky souvisí se smlouvou (již se týká nárok či obrana uplatněné v řízení), tedy jaké pohledávky lze považovat za provázané, je třeba respektovat smysl úpravy § 617 odst. 1 o. z., kterým je značné posílení ochrany zájmu na vyřešení provázaných pohledávek (k výkladu právních norem viz stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, uveřejněné pod číslem 9/1997 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Významné proto bude, zda jsou pohledávky uplatněné žalobou a obranou proti ní součástí stejného vztahu (obdobně viz také závěry doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D., Brno – Započtení pohledávky „nejisté nebo neurčité“, Právní rozhledy 22/2018, s. 763).

34. Za provázané pohledávky lze podle § 617 odst. 1 o. z. pokládat pohledávky, které jsou součástí stejného právního vztahu; není významné, zda se jedná o právo na plnění vzniklé ze smlouvy nebo o nárok na bezdůvodné obohacení.

35. V projednávané věci jsou předmětem řízení nároky, které mají souvislost se Smlouvou – strany uzavřely smlouvu o dílo, v ní si sjednaly smluvní pokutu pro případ porušení povinností žalované – zhotovitelky díla, a také si ujednaly vystavení dvou bankovních záruk, kterými byla zajištěna povinnost žalované za řádné provedení díla a zajištění řádného odstranění vad a nedodělků v průběhu části záruční doby. Žalobce uplatnil nárok na smluvní pokutu, tvrdil, že žalovaná povinnosti utvrzené touto pokutou nesplnila, žalovaná tvrdila, že žalobce čerpal bankovní záruky neoprávněně (nebyly splněny podmínky pro jejich čer-

pání), a takto bezdůvodně vyplacené plnění uplatnila jako obranu proti žalobnímu nároku a započetla svou (tvrzenou) pohledávku. Byť je bankovní záruka písemným prohlášením banky, tedy jejím jednostranným právním jednáním (§ 2029 o. z.), a nárok na vrácení neoprávněně vyplacené bankovní záruky je bezdůvodným obohacením (§ 2991 o. z. – viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2023, sp. zn. 29 Cdo 2649/2022), není to samo o sobě pro závěr, zda jde o provázanou pohledávku ve smyslu § 617 odst. 1 o. z., rozhodující. Podstatná je její souvislost se Smlouvou – pohledávka žalované na vrácení (podle ní) neoprávněně vyplacených bankovních záruk vychází ze vztahů účastníků, které mají se Smlouvou spojitost, a proto je lze z pohledu § 617 odst. 1 o. z. považovat za provázané pohledávky.

36. Za tohoto stavu je tak právní posouzení věci neúplné a tudíž nesprávné.

37. Protože rozsudek odvolacího soudu není v části týkající se povinnosti žalované zaplatit částku 500 000 Kč (výrok I rozsudku odvolacího soudu) z hlediska uplatněných dovolacích námitek správný, a protože nejsou podmínky pro jeho změnu, dovolací soud ho v tomto rozsahu podle § 243e odst. 1 o. s. ř. zrušil, a to včetně závislých výroků o náhradě nákladů řízení, a věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 věta první o. s. ř.). Odvolací soud se tak bude v dalším řízení zabývat obranou žalované co do částky 500 000 Kč proti nároku původně uplatněnému žalobou a nepřehlédne, že žalovaná započetla nároky z obou (podle ní neoprávněně) vyplacených bankovních záruk.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2024 č. j. 10 As 32/2023-48 (bona fides)

Jan Mareček

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval otázkou dobré víry žalobkyně v práva nabytá rozhodnutím o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny. V této souvislosti se vyjádřil též k výkladu § 111 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobkyně společnosti M., proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 15. 11. 2011, č. j. 27824/2011-31-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2023, č. j. 9 A 325/2011-163, takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2023, č. j. 9 A 325/2011-163, se ruší.
Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 15. 11. 2011, č. j. 27824/2011-31-4, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

Městský úřad N. K. (stavební úřad) rozhodl dne 13. 4. 2010 ve spojeném územním a stavebním řízení na základě žádosti žalobkyně o umístění a povolení stavby „Fotovoltaická 10 As 32/2023 elektrárna na výrobu elektrické energie (stavba dočasná)“ (FVE) na pozemku parc. č. 217/1 v k. ú. N. H. Krajský úřad Středočeského kraje v odvolacím řízení dne 30. 7. 2010 částečně změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že do jeho výroku doplnil, že se stavba FVE umísťuje a povoluje též na pozemku parc. č. 217/3 v k. ú. N. H.; jako nepřípustné zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení II.

Žalovaný (MMR) rozhodnutím ze dne 24. 5. 2011 na základě podnětu k zahájení přezkumného řízení podaného osobou zúčastněnou na řízení II zrušil obě uvedená rozhodnutí a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Žalovaný vyčetl správním orgánům řadu pochybení, kterých se dopustily při rozhodování o žádosti žalobkyně. Mezi nimi též to, že stavební úřad dostatečně neověřil účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona. Zdůvodnil, že ČEZ Distribuce (v tomto řízení osoba zúčastněná na řízení I) vydala dne 11. 8. 2009 kladné stanovisko o možnosti připojení FVE k distribuční soustavě, toto stanovisko však označila za předběžné s tím, že konečné stanovisko bude vydáno po předložení studie o připojitelnosti. Dne 22. 3. 2010 vydala ČEZ Distribuce další stanovisko, v němž žalobkyni sdělila, že stavbu FVE nelze připojit do distribuční sítě. Stavební úřad přesto dne 13. 4. 2010 vydal kladné rozhodnutí o povolení stavby. Připojení k distribuční soustavě je přitom pro funkčnost stavby FVE, tedy výroby elektrické energie, klíčové. Jednoznačné stanovisko provozovatele distribuční soustavy tedy bylo pro rozhodování stavebního úřadu v dané věci nezbytné. Krajský úřad toto pochybení k odvolání ČEZ Distribuce nenapra-

vil, vycházel totiž z tehdy nepravomocného rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (ERÚ), které stanovilo, že ČEZ Distribuce je povinna uzavřít s žalobkyní smlouvu o připojení. Pravomocné rozhodnutí ale bylo nezbytným podkladem pro rozhodnutí ve věci. Krajský úřad potvrdil stavební povolení, i přestože mu bylo známo, že v té době probíhá řízení o rozkladu proti rozhodnutí ERÚ. Žalovaný v závěru svého rozhodnutí dodal, že újma, která vznikla žalobkyni na jejím subjektivním právu zrušením rozhodnutí stavebního úřadu, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla veřejnému zájmu pravomocným rozhodnutím vydaným v rozporu s právními předpisy.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, v němž mj. namítla, že práva z rozhodnutí stavebního úřadu nabyla v dobré víře a pochybení zapříčinily správní orgány. Současně jiným účastníkům řízení nevznikla žádná újma v souvislosti s rozhodnutím stavebního úřadu. Naopak žalobkyně vyčíslila svou újmu vzniklou zrušením tohoto rozhodnutí na částku 280 000 000 Kč. Žalovaný měl přezkumné řízení zastavit podle § 94 odst. 4 správního řádu. Ministr pro místní rozvoj zamítl rozklad žalobkyně rozhodnutím ze dne 15. 11. 2011. Sdělil, že ve věci převážil veřejný zájem na zákonnosti rozhodnutí správního orgánu nad zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, a to zejména proto, že o existenci práv nabytých v dobré víře lze důvodně pochybovat. Žalobkyně si musela být s ohledem na negativní stanovisko ČEZ Distribuce vědoma, že stavba FVE nesplňuje požadavky uvedené v § 111 odst. 2 stavebního zákona. Z rozhodnutí o umístění a povolení stavby jasně vyplývá účel FVE: „Systém bude vyrobenou elektrickou energií o celkovém výkonu 1950kW dodávat do rozvodu 22kV ČEZ Distribuce a. s.“ Tento účel ale nemohl být vzhledem k zamítavému stanovisku ČEZ Distribuce naplněn. Ministr doplnil, že ERÚ po novém projednání věci zamítl návrh žalobkyně na stanovení smlouvy o připojení; rozklad proti tomuto rozhodnutí předseda ERÚ zamítl.

Ministr dále konstatoval, že ochranné pásmo FVE zasahuje do sousedních pozemků, čímž jsou ve smyslu § 46 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), výrazně omezena vlastnická práva majitelů těchto pozemků. V tom lze jednoznačně spatřovat újmu vzniklou jiným účastníkům řízení. Podmínky pro zastavení přezkumného řízení proto nebyly naplněny.

Žalobkyně se bránila proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj u městského soudu, jenž její žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 3. 2015. Stejně tak NSS zamítl kasační stížnost podanou proti rozsudku městského soudu, a to rozsudkem ze dne 22. 10. 2015, č. j. 10 As 106/2015-108. Správní soudy se přiklonily k názoru žalovaného, že si žalobkyně musela být vědoma nemožnosti připojit FVE k distribuční soustavě, a nemůže se proto dovolávat nabytí práv v dobré víře. Současně dovodily, že podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly dostatečně zabývat budoucími účinky stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona, je prvotní zhodnocení, zda stavba může (fakticky i právně) vůbec fungovat z hlediska účelu, pro který má být na území umístěna a povolena.

Proti rozsudkům správních soudů brojila žalobkyně u Ústavního soudu, který vyhověl její ústavní stížnosti a nálezem ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, zrušil rozsudek městského soudu i rozsudek NSS. Ústavní soud vyčetl správním soudům, že spojily posouzení otázek významných pro řízení podle stavebního zákona s podmínkami a postupy podle energetického zákona, aniž by pro to byl zřejmý důvod, a aniž by vysvětlily, proč žalobkyně měla takovýto postup předpokládat a z tohoto důvodu nebýt v dobré víře. Z okolností věci (sporné řízení o uzavření smlouvy o připojení před ERÚ a civilními soudy) je přitom zjevné, že žalobkyně byla po celou dobu řízení v přesvědčení, že má ČEZ Distribuce zákonnou povinnost připojit FVE k distribuční soustavě a mít pro tento účel rezervovanou kapacitu. To, že žalobkyně musela vědět, že nemá smlouvu o připojení k distribuční soustavě, nemohlo být pro posouzení její dobré víry bez dalšího významné. Aby tato skutečnost vylučovala dobrou víru žalobkyně, „muselo by v řízení být zjištěno nejen [její] povědomí o tom, že nemá smlouvu o připojení, ale i její povědomí o tom, že uzavření této smlouvy je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona a že jím vydané rozhodnutí není věcně správné či v souladu s právními předpisy“. Nic takového ale nebylo v předcházejícím soudním řízení ani správním řízení zjišťováno (bod 25 nálezu). Ústavní soud tedy uzavřel, že za současného důkazního stavu nemůže obstát závěr, že dobrá víra stěžovatelky není dána.

Co se týče výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona učiněného správními soudy, Ústavní soud uvedl, že účinky budoucího užívání stavby ve smyslu uvedeného ustanovení lze zpravidla ověřit bez toho, že by již předem byly splněny všechny veřejnoprávní podmínky pro její provozování. Pokud by však správní soudy setrvaly na svém stanovisku, že podle § 111 odst. 2 stavebního zákona je povinností stavebního úřadu hodnotit i schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebně-technických hledisek, je podle Ústavního soudu nezbytné, aby se správní soudy zabývaly i rozsahem takového hodnocení a uplatnitelností tohoto požadavku v praxi (body 28–29 nálezu).

Městský soud poté dospěl i při druhém posouzení věci k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl rozsudkem ze dne 31. 7. 2019. NSS zrušil druhý rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 13. 12. 2021, č. j. 10 As 377/2019-52. Shledal v něm, že městský soud nerespektoval závazný názor Ústavního soudu vyjádřený v rušícím nálezu. Městský soud byl tedy povinen potřeťi přezkoumat napadené rozhodnutí žalovaného. Učinil tak v rozsudku ze dne 5. 1. 2023, jímž žalobu zamítl, opětovně totiž dospěl k závěru o chybějící dobré víře na straně žalobkyně. Tento rozsudek je nyní předmětem kasačního přezkumu.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti posledně uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedla v ní, že napadený rozsudek je pro ni překvapivým rozhodnutím. Městský soud nijak nedoplnil dokazování, pouze ve svém rozsudku polemizuje se závaznými právními názory vyslovenými Ústavním soudem a následně i NSS; rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný. Městský soud se odchýlil od závěrů v nálezu. Dále namítla, že městský soud nesprávně dovodil, že se v souzené věci jedná o pochybení správních orgánů, o kterém stěžovatelka, již svědčí rozhodnutí napadené žalobou, musela vědět. O rozhodnutí žalované-

ho nelze v žádném případě říci, že jí „svědčí“. Stěžovatelka ve správních řízeních nezatajovala žádné skutečnosti, zamítavé stanovisko o připojení bylo vydáno až dne 22. 3. 2010. Případná nezákonnost rozhodnutí 10 As 32/2023 krajského úřadu o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu by byla způsobena čistě pochybením na straně veřejné moci. Krajský úřad rozhodl o odvolání ve prospěch stěžovatelky i přes vědomí o rozkladovém řízení u ERÚ, nelze tak shledat chybějící dobrou víru stěžovatelky ve správnost tohoto rozhodnutí a platí zde presumpce správnosti správních aktů. Dobrou víru stěžovatelky posílil i rozsudek Okresního soudu v Děčíně. Městský soud měl zrušit napadené rozhodnutí pro absenci skutkových zjištění vyvracejících stěžovatelčinu dobrou víru. Závěrem stěžovatelka namítla průtahy v řízení u městského soudu a v této souvislosti porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný odkázal na svá rozhodnutí ve věci a předchozí rozsudek NSS 10 As 106/2015-115 (konkrétně bod 55). Ve shodě s městským soudem je toho názoru, že stěžovatelka nenabyla práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře, a proto nebylo možné zastavit přezkumné řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu.

NSS úvodem posoudil přípustnost kasační stížnosti, jelikož v této věci již dříve rozhodoval [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. NSS rozsudkem č. j. 10 As 377/2019-52 zrušil druhý rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost. Shledal, že se městský soud neřídil závazným názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nález. Z odůvodnění druhého rozsudku městského soudu proto dostatečně nevyplývalo, jakým způsobem městský soud postupoval při posuzování rozhodných skutečností v souladu se závaznými právními závěry Ústavního soudu. Dalšími kasačními námitkami se NSS nezabýval (k přípustnosti opakované kasační stížnosti v případě předchozího zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24). V podané kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že městský soud nerespektoval závazné právní závěry Ústavního soudu v rušícím nález, a de facto tedy ani závěry rozsudku NSS 10 As 377/2019-52. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se krajský (městský) soud neřídil závazným právním názorem NSS. Kasační stížnost je proto přípustná a zároveň i důvodná.

V této věci se žalovaný a následně i městský soud a NSS v rozsudku 10 As 106/2015-108 shodli, že lze důvodně pochybovat o existenci dobré víry stěžovatelky, neboť ta již v době řízení u stavebního úřadu věděla o existenci zamítavého stanoviska o připojení stavby FVE k distribuční soustavě; toto připojení je přitom pro stavbu tohoto typu klíčové. Stavba FVE proto podle nich v době rozhodování stavebního úřadu nesplňovala požadavky § 111 odst. 2 stavebního zákona. Ústavní soud s takovým přístupem nesouhlasil a ve svém nález vyzdvihl, že orgány nezjišťovaly, zda stěžovatelka věděla, že uzavření smlouvy o připojení k distribuční soustavě (resp. garance budoucího připojení stavby FVE k této soustavě) je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona. Za takového stavu nebylo možné dospět k závěru, že stěžovatelka není v dobré víře (zejm. body 22 a 25–27 nález).

Podle § 111 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad (při posuzování žádosti o povolení stavby) ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby. Podle § 94 odst. 4 správního řádu, jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí 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. Z citovaného § 94 odst. 4 správního řádu je zřejmé, že existence dobré víry účastníka v práva nabytá nezákonným rozhodnutím je jednou z podmínek pro postup podle tohoto ustanovení, tj. zastavení přezkumného řízení.

Městský soud ve svém třetím rozsudku opětovně dospěl k závěru, že stěžovatelka nemohla nabýt práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře. Nejdříve shrnul procesní vývoj sporu o povinnosti uzavřít smlouvu o připojení, který probíhal mezi stěžovatelkou a ČEZ Distribuce u civilních soudů, které nakonec rozhodly v neprospěch stěžovatelky. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2018, č. j. 33 Cdo 2943/2016-293, konstatoval, že stěžovatelka nemohla legitimně předpokládat, že předběžným stanoviskem ze dne 11. 8. 2009 jí byl udělen souhlas s připojením FVE k distribuční síti ČEZ Distribuce, neboť byla tímto stanoviskem současně seznámena s tím, že konečné stanovisko bude vydáno až po předložení studie připojitelnosti. V mezidobí se změnily okolnosti rozhodné pro posouzení žádosti o připojení, a proto ČEZ Distribuce mohla a [se zřetelem k zákonné povinnosti podle § 25 odst. 11 písm. a) energetického zákona] musela své předběžné stanovisko revidovat a vydat zamítavé stanovisko o připojení k distribuční soustavě. Ústavní soud odmítl stížnost podanou proti rozsudku Nejvyššího soudu usnesením ze dne 19. 12. 2019, sp. zn. II. ÚS 894/19. Zamítavé stanovisko ČEZ Distribuce ze dne 22. 3. 2010 tedy nebylo nezákonné, jak stěžovatelka namítala ve správní žalobě. Stěžovatelka přitom měla ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby zamítavé stanovisko k dispozici, takže si musela být ještě před vydáním tohoto rozhodnutí vědoma skutečnosti, že nesplňuje podmínky připojení podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2010. Městský soud dodal, že účelem stavby FVE byla výroba elektrické energie a její dodávka do rozvodové sítě. Tento účel však nemohl být naplněn bez dalších veřejnoprávních kroků, nýbrž toliko za předpokladu připojení FVE k distribuční soustavě podle uvedené vyhlášky. Podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly dostatečně zabývat účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona, „je prvotní zhodnocení toho, zda stavba může (fakticky i právně) fungovat z hlediska účelu, pro nějž má být na území umístěna a povolena“ (body 94–95 napadeného rozsudku). Městský soud připomněl důraz na ochranu veřejného zájmu a nutnost posoudit stavbu komplexně. Následně městský soud dovodil, že „v případě umístění a povolování staveb, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, tak jako stavba FVE, po jejichž dokončení současně nelze bez dalšího započít s jejich užíváním, nýbrž je třeba naplnit podmínky připojení zařízení žadatele k přenosové nebo distribuční soustavě podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2010, je souhlasné stanovisko provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy k žádosti o připojení, vydané postupem podle § 5, a uzavření smlouvy o připojení kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona. V opačném případě by se totiž schva-

lování účelu stavby stalo pouze formálním a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům, neboť by umožňovalo umísťování a povolování staveb FVE, které by pro absenci naplnění podmínek podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2010, nemohly být připojeny k přenosové nebo distribuční soustavě. Při uvážení povinnosti stavebního úřadu vycházet při svém hodnocení z celého obsahu žádosti a posuzovat stavbu komplexně, s ohledem na její skutečnou podobu a naplnění účelu zamýšlené stavby, si žalobkyně musela být vědoma, že uzavření smlouvy o připojení, resp. existence souhlasného stanoviska provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy k žádosti o připojení, musí být kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona“ (bod 98). Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 51/2006 Sb., o podmínkách připojení k elektrizační soustavě, ve znění účinném do 31. 3. 2010 jsou podmínkami připojení zařízení žadatele k přenosové nebo distribuční soustavě a) podání žádosti o připojení, b) souhlasné stanovisko provozovatele přenosové nebo distribuční soustavy k žádosti o připojení, vydané postupem podle § 5, a c) uzavření smlouvy o připojení mezi žadatelem a provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy nebo změna stávající smlouvy o připojení. Městský soud tak uzavřel, že si stěžovatelka musela být v době rozhodování stavebního úřadu vědoma, že nesplňuje podmínky připojení k distribuční soustavě, nezákonnost rozhodnutí stavebního úřadu proto byla způsobena pochybením správních orgánů, o kterém stěžovatelka musela vědět, a přesto na něj před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornila. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra stěžovatelky ve správnost rozhodnutí stavebního úřadu (bod 99).

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že městský soud, jenž dospěl již potře k závěru, že stěžovatelka nemohla nabýt práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře, opětovně nedostal požadavkům nálezu I. ÚS 17/16 a závěry uvedené v jeho rozsudku se přičítá závazným právním závěrům v tomto nálezu vysloveným. NSS sdílí názor stěžovatelky. Městský soud svůj postoj zdůvodnil tím, že civilní soudy dospěly k závěru, že stěžovatelka nemohla legitimně očekávat, že vydáním předběžného kladného stanoviska ze dne 11. 8. 2009 jí bylo garantováno budoucí připojení její FVE k distribuční soustavě ČEZ Distribuce, a že následně vydané negativní stanovisko ze dne 22. 3. 2010 nebylo nezákonné. Existence zamítavého stanoviska si stěžovatelka byla vědoma ještě před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2010.

NSS k této části zdůvodnění městského soudu uvádí, že stěžovatelka po obdržení zamítavého stanoviska ČEZ Distribuce vedla s touto společností spor o uzavření smlouvy o připojení. Okresní soud v Děčíně přitom její žalobě vyhověl a stanovil smlouvu o připojení mezi stěžovatelkou a ČEZ Distribuce s termínem připojení do 31. 12. 2010. Rozsudek okresního soudu ovšem zrušil odvolací soud a jeho výrok potvrdil Nejvyšší soud, jenž zamítl stěžovatelčino dovolání. Nejvyšší soud ve svém rozsudku uvedl, že se otázkou, zda stěžovatelce vzniklo na základě stanoviska ČEZ Distribuce ze dne 11. 8. 2009 právo (a ČEZ Distribuce naopak povinnost) na uzavření smlouvy o připojení, doposud ve své rozhodovací praxi nezabýval. Podle NSS nelze z právě popsaných okolností dovodit nic jiného, než že stěžovatelka byla přesvědčená, že jí vydáním původně kladného stanoviska vzniklo právo na budoucí připojení k distribuční soustavě. Opačný závěr dovodily až civilní soudy (Ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího soudu byla odmítnuta). Za takové situace nebylo možné po stě-

žovatelce rozumně požadovat, aby předvídala, k jakému závěru ERÚ, příp. následně civilní soudy dospějí. Ze shodného důvodu lze předpokládat, že stěžovatelka po celou dobu řízení u stavebního úřadu věřila, že její stavba FVE bude připojena k distribuční soustavě, a bude tak moci plnit svůj účel. NSS ovšem dodal, že právě učiněný náhled na věc není v nyní posuzovaném případě natolik významný, neboť NSS nesdílí ani závěry městského soudu, co se týče souvislosti mezi splněním podmínek pro připojení stavby FVE k distribuční soustavě stanovených energetickým zákonem a vyhláškou č. 51/2006 Sb. – a povinností stavebního úřadu ověřit účinky budoucího užívání stavby podle § 111 odst. 2 stavebního zákona.

Ústavní soud ve svém nálezu vyčetl správním soudům, že nevysvětlily, proč stěžovatelka měla tuto souvislost (tj. že uzavření smlouvy o připojení je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona) předpokládat, a proto nebýt v dobré víře, navíc pokud podklady pro hodnocení právní dovolenosti stavby FVE nejsou předvídány stavebním či zvláštním zákonem jako podklady pro rozhodnutí stavebního úřadu. Z vyhlášky č. 51/2006 Sb., ve znění posledního stavu textu, přitom plyne spíše opak: samotná žádost o připojení zařízení k přenosové soustavě nebo distribuční soustavě, která smlouvě o připojení předchází, se podává před výstavbou nebo připojením nového zařízení [§ 4 odst. 1 písm. a) vyhlášky] (body 22, 25–27 a 29 nálezu).

Z napadeného rozsudku plyne závěr, že stavební úřad byl s ohledem na znění § 111 odst. 2 stavebního zákona povinen zkoumat též to, zda stavba FVE splňuje všechny předpoklady pro to, aby mohla po své výstavbě plnit účel předvídaný v žádosti o umístění stavby a stavební povolení (tj. vyrábět a dodávat elektrickou energii do rozvodu ČEZ Distribuce). Městský soud následně dovodil, že zamýšlený účel nelze s ohledem na charakter stavby FVE naplnit bez dalších veřejnoprávních kroků. Stavební úřad musí o stavbě uvažovat v provozuschopném stavu, přitom „podmínkou pro to, aby se správní orgány mohly budoucími účinky stavby dostatečně zabývat, je prvotní zhodnocení toho, zda stavba může (fakticky i právně) fungovat z hlediska účelu, pro nějž má být na území umístěna a povolena“ (body 94–95 napadeného rozsudku; text v kurzívě je citací názoru učiněného NSS v bodu 55 rozsudku č. j. 10 As 106/2015-108, ježž Ústavní soud zrušil). Své závěry městský soud podepřel odkazy na odbornou literaturu, která ve vztahu k § 111 stavebního zákona klade důraz na to, aby stavební úřad zkoumal, zda lze stavbu skutečně realizovat, a aby posuzoval stavbu komplexně. NSS obecně souhlasí s názorem městského soudu, že se povolení stavby, o níž je zřejmé, že nebude moci v budoucnu plnit svůj účel, jeví jako poněkud absurdní krok. Tento úsudek však sám o sobě nemůže opodstatnit rozšiřující výklad, ježž městský soud zaujal ve vztahu k povinnostem stavebního úřadu stanoveným v § 111 odst. 2 stavebního zákona. Stejně tak ani z požadavku, aby stavební úřad zkoumal realizovatelnost stavby a posuzoval ji ve vší komplexnosti s přihlédnutím k její skutečné podobě a všem dostupným podkladům, nevyplyvá povinnost stavebního úřadu hodnotit s odkazem na § 111 odst. 2 stavebního zákona též schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebně-technických hledisek, ale i co se týče právní dovolenosti stavby. Ústavní soud přitom upozornil, že ověřit účinky budoucího užívání stavby ve smyslu uvedeného ustanovení lze zpravidla bez toho, aby již předem byly splněny všechny veřejnoprávní podmínky pro její provozování (bod 28 nálezu).

NSS je toho názoru, že městský soud opětovně nedostatečně zjistil a zdůvodnil, proč je zde namíste shledat povědomí stěžovatelky o tom, že garance připojení stavby FVE k distribuční soustavě (v podobě uzavření smlouvy o připojení) je kritériem významným pro postup stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 stavebního zákona, a že jím vydané rozhodnutí proto není věcně správné či v souladu s právními předpisy. Pouhé zjištění, že stěžovatelka si byla ještě před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu vědoma, že nebude možné stavbu FVE připojit k distribuční soustavě, není pro posouzení absence její dobré víry dostatečné. V této souvislosti nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že nemožnost připojení nebylo možné v době rozhodování stavebního úřadu považovat za definitivní. Ze zamítavého stanoviska ČEZ Distribuce ze dne 22. 3. 2010 plyne, že nemožnost připojení je způsobena aktuálním stavem elektrizační soustavy s ohledem na instalované elektrárny a objem vydaných kladných stanovisek k žádostem o připojení a ČEZ Distribuce spolu s dalšími provozovateli pracuje na řešení nastalé situace.

Nadto NSS upozorňuje městský soud, že nedbal apelu Ústavního soudu v bodu 29 rušícího nálezu, aby v případě, že setrvá na stanovisku, že podle § 111 odst. 2 stavebního zákona je povinností stavebního úřadu hodnotit i schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebně-technických hledisek, bude třeba, aby se zabýval i rozsahem takového hodnocení a uplatnitelností takového požadavku v praxi. Takové posouzení v napadeném rozsudku chybí.

NSS shrnul, že s ohledem na závazný právní názor v rušícím nálezu Ústavního soudu neshledal v této věci důvod k tomu, aby stavební úřad zkoumal podle sporného § 111 odst. 2 stavebního zákona též to, zda stavba splňuje již v době rozhodování stavebního úřadu o povolání stavby veškeré podmínky svého provozu, aby mohla v budoucnu plnit svůj plánovaný účel. Podle NSS lze usuzovat, že povinnost uložená v § 111 odst. 2 stavebního zákona odpovídá obdobné povinnosti upravené v předchozím stavebním zákoně v § 62 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., jenž za pomoci odkazu na odst. 1 písm. b) shodného ustanovení požadoval, aby stavební úřad zkoumal (tehdy pouze v případě staveb užívaných jako provozovny) účinky budoucího provozu, a to zejména, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu (tím byla vyhláška Ministerstva hospodářství č. 174/1994 Sb., kterou se stanoví obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace). Tedy ani z úpravy tehdejšího stavebního zákona nevyplývá nic, co by naznačovalo povinnost stavebního úřadu zabývat se při posuzování budoucích účinků stavby (podle dřívějšího znění „účinky budoucího provozu“ stavby) tím, zda má stavebník zajištěné veškeré podklady umožňující plnit stavbě svůj účel. Naopak lze z těchto ustanovení dovodit, že cílí na to, aby stavební úřad ve stavebním řízení posoudil především technické otázky typu ochrana před hlukem, výpary, osvětlením a jinými negativními emisemi, případně imisemi spojenými s užíváním stavby poté, co bude po stavbě a kolaudaci užívána. NSS proto nesouhlasil se závěrem městského soudu, že stěžovatelka nenabyla práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře, protože věděla (příp. měla vědět), že stavební úřad postupoval v rozporu s § 111 odst. 2 stavebního zákona. NSS v této souvislosti připomněl, že „pod pojmem dobrá víra je

(...) nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Nelze ji přitom zaměňovat s pouhou nevědomostí a vždy je třeba přihlídnout ke konkrétním okolnostem posuzované věci“ (rozsudek NSS z 4. 1. 2017, čj. 7 As 279/2016-25, bod 8 a tam citovaná judikatura). Dobrá víra adresáta veřejné správy přitom nemůže být založena, „pokud od počátku postupoval nezákonně a sám si toho byl vědom“ (rozsudek NSS z 26. 11. 2020, č. j. 8 As 167/2019-44, bod 15). NSS taktéž připomněl svou judikaturu, která dobrou víru váže k jasnému znění zákona („dobrá víra nemůže sloužit k popření jasného textu zákona“, viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2023, č. j. 2 As 220/2022-45, bod 24). Evidentní rozpor se zákonem tak zpravidla nemůže založit dobrou víru, zásada „neznalost práva neomlouvá“ totiž neplatí pouze pro správní orgány, ale též pro adresáty veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 As 33/2023-40, bod 19). Popsané nedostatky nelze stěžovatelce v této věci přičítat. Ze znění § 111 odst. 2 stavebního zákona totiž nelze jednoznačně dovodit, že by stavební úřad byl povinen posuzovat též možnost stavby splnit svůj účel z právního hlediska.

V případě stěžovatelky pochybil při výkladu § 111 odst. 2 stavebního zákona již ministr pro místní rozvoj, jenž v napadeném rozhodnutí o rozkladu považoval existenci negativního stanoviska o připojení za skutečnost zakládající pochybnost o dobré víře stěžovatelky, což bylo jedním z hlavních z důvodů, proč zamítl její rozklad. NSS proto ruší nejen rozsudek městského soudu, ale i rozhodnutí ministra pro místní rozvoj. Ten bude muset v dalším řízení pečlivě posoudit splnění veškerých podmínek pro postup podle § 94 odst. 4 správního řádu, kterého se stěžovatelka v rozkladu domáhala (tedy podmínek pro zastavení přezkumného řízení), a to i ve vztahu k dalším pochybením, kterých se stavební úřad podle žalovaného dopustil (a krajský úřad je nenapravil) a které žalovaný vyjmenoval ve svém rozhodnutí. Takové posouzení napadené rozhodnutí neobsahuje. Správní orgán má totiž zákonem danou povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle uvedeného § 94 odst. 4, „byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů, jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení. Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. (...) Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn. Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávními rozhodnutími nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79, body 22–24).

Zápis z 98. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 25. 6. 2024

Emil Flegel, Jaroslava Klasová

Zasedání zahájil a řídil JUDr. Emil Flegel. Sekce územního rozhodování a stavebního řádu projednávala následující rozsudky a stanoviska:

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 277/2022 ze dne 20. 6. 2024 – zrušení územního rozhodnutí jako důvod obnovy stavebního řízení

Meritem věci bylo posouzení otázky, zda brání § 94 odst. 5 věta před středníkem stavebního zákona bez dalšího obnově stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí.

Správní řád tedy nepodmiňuje povolení, resp. nařízení obnovy řízení *novým věcně odlišným rozhodnutím vydaným v návaznosti na zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem původního pravomocného rozhodnutí*. Správní řád namísto toho materiální podmínku formuluje tak, že *takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování*. Za „takové rozhodnutí“ je nezbytné považovat i rozhodnutí o zrušení nebo změně rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, v těch případech, kdy nové rozhodnutí v návaznosti na zrušení původního podkladového rozhodnutí není vydáno. Ustanovení § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona rovněž nevylučuje nové posouzení určitých otázek týkajících se umístění stavby v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí; toto posouzení je dle rozšířeného senátu nutno učinit v rámci řízení o žádosti o obnovu stavebního řízení.

Důvody pro povolení obnovy stavebního řízení pak mohou být dány zejména tehdy, pokud z rozhodnutí, kterým bylo původní územní rozhodnutí zrušeno, vyplývá, že správní orgány nesprávně posoudily určitou hmotněprávní otázku týkající se umístění stavby (např. soulad s územně plánovací dokumentací, podmínkami pro umístování staveb vyplývajících z právních předpisů či s právy účastníka řízení, který navrhl obnovu stavebního řízení). Pokud důvodem pro zrušení územního rozhodnutí bylo porušení procesních

předpisů, bude třeba vyhodnotit, zda taková vada řízení skutečně měla za následek ne-správnost posouzení otázek umístění stavby a jaké je správné posouzení těchto otázek. Pokud takovou vadou řízení bylo nedostatečné zjištění skutkového stavu, neposouzení určitých otázek, nezohlednění námitek či protiprávní odepření účastenství v územním řízení žadateli o povolení obnovy, bude nutné, aby stavební úřad ve fázi rozhodování o obnově řízení takovéto nedostatky skutkových zjištění odstranil a opomenuté otázky či námítky (které žadatel o povolení obnovy musí uplatnit) posoudil a vyhodnotil.

V návaznosti na to bude možné uzavřít, zda se v souvislosti se zrušením územního rozhodnutí změnilo posouzení otázek umístění stavby s možným vlivem na povolení stavby, a tedy zda je naplněna materiální podmínka pro obnovu stavebního řízení.

Podle rozšířeného senátu ust. § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 nepředstavuje překážku, jež by vylučovala povolení či nařízení obnovy stavebního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu z důvodu zrušení územního rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání stavebního povolení. Stavební úřad musí při rozhodování, zda povolí či nařídí obnovu stavebního řízení, v každé jednotlivé věci zvážit, zda důvody zrušení územního rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování ve stavebním řízení.

Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 115/2024 ze dne 24. 5. 2024 – modelové případy dobré víry stavebníka v judikatuře Ústavního soudu

Nejvyšší správní soud odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, FVE Mozolov, body 58 až 60, podle jakých mohou nastat tři modelové skupiny situací týkající se dobré víry.

Pokud by se ukázalo, že stavební záměr je v rozporu se stavebními předpisy, pak by nezákonnost napadeného rozhodnutí byla způsobena nejen pochybením správního orgánu, ale také pochybením stavebníka. Právě jeho stavební záměr by byl v rozporu s právními předpisy, o čemž minimálně měl a mohl vědět již s ohledem na to, že jeho zákonnost byla již v řízení před správními orgány zpochybňována žalobci. Zároveň si musí být vědom toho, že o napadeném rozhodnutí probíhá soudní řízení, jehož výsledek nelze nyní předjímat.

Pokud od vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně existuje reálná možnost, že ke zrušení napadeného rozhodnutí skutečně dojde, za takové situace dle uvedeného nálezu dobrá víra nesvědčí.

Mohou nastat v zásadě tři modelové skupiny situací, jejichž hranice však nebudou vždy jasně vymežitelné a rozlišení v konkrétních případech tak bude na aplikační praxi:

První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů

veřejného zájmu. Platí totiž, že za správnost vlastního postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti, a případné nedostatky třeba přičítat na její vrub. Do této skupiny patří například nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Pokud správní soud výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány (urychleným novým rozhodnutím, odškodněním podle zákona č. 82/1998 Sb., či užitím jiných prostředků právního řádu).

Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly, pokud možno, zmírněny.

Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 3 A 5/2024-156 z 28. 5. 2024 – výklad pojmu podzemní podlaží dle Pražských stavebních předpisů, zneužití práva stavebníkem

Podstatou sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda sporné podlaží označené v záměru jako „1. PP“ představuje nadzemní či podzemní podlaží. Bylo-li by sporné podlaží třeba považovat za nadzemní, promítl by se odlišný charakter sporného podlaží i do výpočtu započitatelné plochy hrubých podlažních ploch, a tudíž i do výpočtu koeficientu podlažních ploch.

Dle § 2 písm. o) bodu 1 Pražských stavebních předpisů (PSP) se *podzemním podlažím [...] rozumí podlaží, které má úroveň převažující části podlahy níže než 0,8 m pod nejvyšším bodem přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 3,0 m po obvodu stavby.*

Nejvyšší správní soud odmítl výklad, podle nějž k naplnění definice dle § 2 písm. p) bodu 1 PSP postačí, bude-li v rámci přilehlého upraveného terénu v pásmu širokém 3 m po obvodu stavby existovat, byť jen jeden jediný bod situovaný alespoň 0,8 m nad posuzovaným podlažím (za předpokladu, že posuzované podlaží je s tímto terénem rovnoběžné). NSS již v minulosti dovodil, že takovýto výklad je absurdní, neboť je v očividném rozporu s obvyklým chápáním pojmu „podzemní podlaží“. Ještě méně je takový názor pochopitelný, je-li „podzemní podlaží“ z větší části umístěno nad zemí, mj. s plnohodnotnými okny a vstupními dveřmi z ulice. Z těchto důvodů je proto nutné posuzovat, zda je celá úroveň podlahy nebo její větší část pod stanovenou úrovní přilehlého terénu (rozsudek NSS z 19. 4. 2013, č. j. 8 As 75/2010–165, bod 46).

Podle názoru soudu se zneužití práva napříč právními odpověďmi posuzuje s ohledem na hlavní účel. V případě posuzování podzemnosti podlaží je přitom žádoucí zamezit účelovému jednání stavebníků, kteří v zájmu maximalizace zisku „obysou“ budovu novým terénem, vytvoří nevyužitelné „terasy“ či nový terén ve formě zelené střechy. Typicky totiž půjde o řešení účelová a z hlediska architektonického i z hlediska územního plánování suboptimální. Stavebníci by neměli obcházet právní předpisy krkolomnými a nevhodnými řešeními.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 25A 119/2022 ze dne 5. 3. 2024 – vybočení veřejně prospěšné stavby z koridoru v ÚPD a důsledky

Pro naplnění podmínky možnosti vyvlastnění podle § 170 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, je nutno respektovat přesně tu plochu, která byla územně plánovací dokumentací pro veřejně prospěšnou stavbu vymezena.

Výjimku představují plochy nezbytné k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby řádného užívání pro stanovený účel [§ 170 odst. 1 písm. a) SZ], případně vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (§ 170 odst. 2 SZ). Hodlá-li správní orgán z takové nezbytnosti při svém rozhodnutí vycházet, musí provést ve svém rozhodnutí jasnou, srozumitelnou a přezkoumatelnou úvahu, která ho k závěru o nezbytnosti vedla. V ostatních případech je souhlas vlastníka s umístěním veřejně prospěšné stavby na jeho pozemku podle § 184a odst. 1 a 3 SZ nutný.

Ocitla-li se umísťovaná stavba mimo koridor vymezený pro ni územním plánem, nelze absenci souhlasu vlastníka pozemku s umístěním stavby na tomto pozemku odbýt odkazem na územní plán. Takový výklad by ad absurdum mohl vést k závěru, že pro veřejně prospěšnou stavbu lze vyvlastnit i pozemky vzdálené desítky kilometrů od ploch určených pro veřejně prospěšnou stavbu územně plánovací dokumentací, což je závěr zcela neudržitelný.

Jakkoli co do definice veřejně prospěšné stavby [§ 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona] lze souhlasit, že veřejně prospěšnou stavbou nepřestávají být ani ty její části, které vybočí z ploch vymezených pro tuto stavbu v územně plánovací dokumentaci, tento závěr už neplatí beze zbytku pro naplnění podmínky možnosti vyvlastnění podle § 170 odst. 1 stavebního zákona, kde je nutno trvat na tom, že pro možnost vyvlastnění je nezbytné respektovat přesně tu plochu, která byla územně plánovací dokumentací pro veřejně prospěšnou stavbu vymezena. Výjimku z tohoto kategorického závěru představují plochy nezbytné k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby a řádného užívání pro stanovený účel [§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], případně vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (§ 170 odst. 2 stavebního zákona). Zde ovšem musí být naplněn znak nezbytnosti. Hodlá-li správní orgán z takové nezbytnosti při svém rozhodnutí vycházet, musí provést ve svém rozhodnutí jasnou, srozumitelnou a přezkoumatelnou úvahu, která ho k závěru o nezbytnosti vedla.

Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 A 41/2021 ze dne 31.1. 2024 – opakovaná žádost o závazné stanovisko dle § 149 SŘ

Podle NSS je závazné stanovisko výsledkem neformalizovaného postupu správního orgánu dle § 154 a násl. správního řádu. Podle § 154 správního řádu platí, že, jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

Podle § 155 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly.

Jelikož správní orgán prvního stupně o žádosti o závazné stanovisko rozhodl rozhodnutím podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu namísto postup dle § 155 odst. 3 správního řádu, překročil svoji pravomoc, resp. k rozhodnutí podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu neměl správní orgán prvního stupně dostatek pravomoci. S ohledem na to je jeho rozhodnutí nicotné, přičemž soudy ve správním soudnictví jsou povinny přihlížet k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 a § 109 odst. 4 s. ř. s.).

Dále byla diskutovaná jednotlivá témata:

- a) Vstup v účinnost a obsah prováděcích vyhlášek k NSZ, dosud byly k NSZ ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv publikovány následující vyhlášky:
- vyhláška č. 130/2024 Sb., o stanovení obecních stavebních úřadů;
 - vyhláška č. 131/2024 Sb., o dokumentaci staveb;

- vyhláška č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu;
 - vyhláška č. 149/2024 Sb., o provedení některých ustanovení stavebního zákona;
 - vyhláška č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu;
 - vyhláška č. 190/2024 Sb., o podrobnostech provozu některých informačních systémů stavební správy.
- b) Povolení obnovitelných zdrojů energie.
- c) Dodatečné povolení dle starého stavebního zákona a nového stavebního zákona – rozdíly a návaznost.
- d) Byla podána informace k schválení nových Pražských stavebních předpisů.
- e) Bylo upozorněno na nové ust. § 8a zákona o ochraně ZPF (agrovoltaické výroby elektřiny). Agrovoltaickou výrobnou elektřiny se rozumí energetické zařízení pro přeměnu energie slunečního záření na elektřinu, které splňuje podmínky stanovené prováděcím právním předpisem a které je umístěno na zemědělské půdě odpovídající dílu půdního bloku podle zákona o zemědělství s druhem zemědělské kultury stanovené prováděcím právním předpisem, pokud je zemědělská půda současně zemědělsky obhospodařována podle zákona o zemědělství. Zařízení splňující podmínky stanovené prováděcím právním předpisem, které je nezbytnou součástí záměru agrovoltaické výroby elektřiny, se pro účely tohoto zákona považuje za součást agrovoltaické výroby elektřiny i v případě, že není součástí dílu půdního bloku podle zákona o zemědělství.
- f) Provoz call centra MMR.
- g) Metodické doporučení OSŘ MMR na téma Dokumentace pro povolení záměru a její forma pro vklad do Portálu stavebníka.
- h) Novela zákona o státní památkové péči – dne 20. 6. 2024 byl ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv publikován zákon č. 169/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon nabývá účinnosti dne 1. 1. 2025.

Zápis z 99. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 19. 9. 2024

Emil Flegel, Jaroslava Klasová

JUDr. Emil Flegel zahájil zasedání, přivítal přítomné a přednesl návrh programu. Upozornil na blížící se 100. jednání sekce a vyzval účastníky k zaslání článků do chystaného almanachu. Sekce územního rozhodování a stavebního řádu projednávala následující rozsudky a stanoviska:

Nález Ústavního soudu IV. ÚS 623/23 ze dne 14. 5. 2024 – formalistické posouzení kasační stížnosti ze strany NSS

Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti, jakkoliv stručně, polemizuje se závěry krajského soudu a Nejvyšší správní soud i přesto odmítne kasační stížnost pro nepřípustnost kvůli opakování žalobních námitek, poruší právo stěžovatelky na přístup k soudu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.

Ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou stěžovatelé omezeni v okruhu námitek, které mohou přípustně předložit Nejvyššímu správnímu soudu. Toto ustanovení spoluvytváří zákonem stanovený postup uplatňování práva před Nejvyšším správním soudem (nález sp. zn. III. ÚS 3997/19, bod 78). Z pohledu práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny v rozporu s právem na přístup k soudu není, pokud zákonná úprava stanoví podmínky řízení, které musí být splněny pro to, aby se soud zabýval podaným návrhem věcně, a trvá-li soud důsledně na jejich dodržování. Tyto procesní podmínky řízení jsou důležité z hlediska předvídatelnosti rozhodování soudů, snižují nežádoucí entropii a potenciální svévoli. Jejich naplňování je proto třeba vnímat i jako jeden z nezbytných atributů právního státu (usnesení ze dne 28. 8. 2018 sp. zn. II. ÚS 2493/18, bod 7). Uplatnění řádného žalobního (stížnostního) bodu má pro řízení před správními soudy zásadní povahu. Z formálního hlediska jde o stanovený postup ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, při jehož dodržení a v jeho mezích je možné se domáhat ochrany svých práv u správního soudu. Předurčuje také do značné míry, jaké ochrany se žalobci či stěžovateli dostane, neboť přezkum zásadně probíhá v rámci uplatněných žalobních (stížnostních) bodů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 32/2023 ze dne 26. 4. 2024 – FVE a dobrá víra v přezkumném řízení

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval otázkou dobré víry žalobkyně v práva nabytá rozhodnutím o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny. V této souvislosti se

vyjádřil též k výkladu § 111 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Podle NSS lze usuzovat, že povinnost uložená v § 111 odst. 2 stavebního zákona odpovídá obdobné povinnosti upravené v předchozím stavebním zákoně v § 62 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., jenž za pomoci odkazu na odst. 1 písm. b) shodného ustanovení požadoval, aby stavební úřad zkoumal (tehdy pouze v případě staveb užívaných jako provozovny) účinky budoucího provozu, a to zejména, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu.

Z úpravy stavebního zákona nevyplývá nic, co by naznačovalo povinnost stavebního úřadu zabývat se při posuzování budoucích účinků stavby (podle dřívějšího znění „účinky budoucího provozu“ stavby) tím, zda má stavebník zajištěné veškeré podklady umožňující plnit stavbě svůj účel. Naopak lze z těchto ustanovení dovodit, že cílí na to, aby stavební úřad ve stavebním řízení posoudil především technické otázky typu ochrana před hlukem, výpary, osvětlením a jinými negativními emisemi, případně imisemi spojenými s užíváním stavby poté, co bude po stavbě a kolaudaci užívána.

Dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Nelze ji přitom zaměňovat s pouhou nevědomostí a vždy je třeba přihlédnout ke konkrétním okolnostem posuzované věci“ (rozsudek NSS z 4. 1. 2017, č. j. 7 As 279/2016-25, bod 8 a tam citovaná judikatura). Dobrá víra adresáta veřejné správy přitom nemůže být založena, „pokud od počátku postupoval nezákonně a sám si toho byl vědom“ (rozsudek NSS z 26. 11. 2020, č. j. 8 As 167/2019-44, bod 15). NSS taktéž připomněl svou judikaturu, která dobrou víru váže k jasnému znění zákona („dobrá víra nemůže sloužit k popření jasného textu zákona“, viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2023, č. j. 2 As 220/2022-45, bod 24). Evidentní rozpor se zákonem tak zpravidla nemůže založit dobrou víru, zásada „neznalost práva neomlouvá“ totiž neplatí pouze pro správní orgány, ale též pro adresáty veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, č. j. 8 As 33/2023-40, bod 19). Ze znění § 111 odst. 2 stavebního zákona totiž nelze jednoznačně dovodit, že by stavební úřad byl povinen posuzovat též možnost stavby splnit svůj účel z právního hlediska.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2022 ze dne 14. 5. 2024 – výklad pojmu stabilizované území, výšková hladina, převýšení staveb

Soud nesouhlasil s tím, že by orgány územního plánování na jedné straně a na straně druhé stavební úřad musely vždy dotčenou lokalitu, do níž je umístován záměr, vymezit stejně. Tyto orgány posuzují lokalitu z různých perspektiv.

Vlastníci nemovitostí nemají subjektivní veřejné právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. Změny ve využí-

tí území v průběhu času, včetně nejruznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivci jim a priori nemá právo bránit. Zvláště v urbanizovaných oblastech může být nová výstavba zcela přirozeným a logickým způsobem využití určitého území (rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191, a ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145).

Metodická příloha k územnímu plánu, ani jiný pokyn či předpis nestanovují konkrétní požadavky na vymezení hranic lokality, v níž se záměr má umístit. Vymezení lokality musí vždy zohledňovat individuální poměry v území (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 282/2022-174, bod 65 a násl.), v konkrétním případě může převážet i charakter bezprostřední okolní zástavby nad širšími poměry v území (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2020, č. j. 10 A 171/2019-304, bod 64).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 20/2023 ze dne 22. 5. 2024 – žaloba proti kolaudačnímu souhlasu

V žalobě proti kolaudačnímu souhlasu lze namítat pouze takové vlivy záměru na sousední nemovitosti, které nemohly být posouzeny v předchozích fázích jeho povolování. Stěžovatel by tedy mohl namítat, že se v důsledku změn oproti schválené projektové dokumentaci či nedodržení stanovených podmínek změnil i vlivy stavby, které tak nebyly dosud posouzeny.

Ačkoli nelze a priori vyloučit dotčení vlastnického práva sousedního vlastníka kolaudačním rozhodnutím či souhlasem, možnost takového dotčení je obecně málo pravděpodobná, neboť otázky související s umístěním stavby a jejími vlivy byly vyřešeny v předchozích fázích. Také z tohoto důvodu nejsou vlastníci sousedních pozemků ani účastníky kolaudačního řízení dle § 122a odst. 1 stavebního zákona.

Smyslem kolaudace je posoudit, zda stavba byla provedena ve shodě s tím, jak byla povolena, a zda je způsobilá řádně plnit svůj účel. I pokud by tedy například posunutí stavebních objektů nebylo možné považovat za nepodstatné odchylky ve smyslu § 122 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), a došlo by tak k porušení stavebního zákona, nemohlo to vést ke zrušení napadeného kolaudačního souhlasu, neboť není zřejmé, že by tím stěžovatel byl zkrácen na svých právech. Soud připomněl, že není oprávněn za stěžovatele možné dopady těchto změn do jeho právní sféry domýšlet. Ani v případě namítaného porušení pořádkové lhůty pro dokončení stavby a tvrzených nedostatků žádosti o kolaudační souhlas nebylo dle krajského soudu zřejmé, jak měly zkrátit práva stěžovatele, který by nebyl ani účastníkem případného kolaudačního řízení.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 115/2024 ze dne 31. 7. 2024 – zákonnost rozsudku KS, pokud neprovede navržené důkazy

Soud obecně není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak je vždy povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl tak, aby bylo zaručeno právo na spravedlivý proces účastníka řízení (rozsudek NSS z 2. 12. 2009, čj. 1 Afs 77/2009-114). Neodůvodní-li soud, proč navržený důkaz neprovedl, jde o tzv. opomenutý důkaz, který zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí (rozsudek NSS z 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012-24, bod 15).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 147/2024 ze dne 22. 8. 2024 – zákonnost rozsudku KS, pokud neprovede navržené důkazy

V projednávané věci nebyly všechny stěžovateli navržené důkazy obsahem spisového materiálu, který měl soud k dispozici (např. listiny ze správních spisů v odlišných věcech). Povinností městského soudu tak bylo zvážit, zda jsou navrhované důkazy pro věc podstatné a případně je provést při ústním jednání. V případě, že by městský soud dospěl k závěru, že navrhované důkazy jsou pro projednávanou věc nadbytečné, resp. že jsou dány jiné důvody, proč důkazy není třeba provádět, měl tyto své úvahy rozvést v odůvodnění napadeného rozsudku. Protože důkazní návrhy (mimo spis) městský soud v napadeném rozsudku úplně pominul, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na věci nic nemění ani to, že v průběhu ústního jednání soud oznámil, že dle jeho názoru lze rozhodnout pouze na základě podkladů ze spisu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 164/2023 ze dne 7. 8. 2024 – stavební uzávěra ve vztahu k územnímu plánu obce

Rada obce vydala pro část svého území stavební uzávěru. Tou zakázala veškerou stavební činnost, vyjma udržovacích prací. Investor se stavební uzávěrou nesouhlasil, neboť na pozemcích dotčených stavební uzávěrou zamýšlel postavit novostavbu lakovny. Postup obce považoval za účelový. Investor proto podal návrh na zrušení stavební uzávěry.

Podle NSS rozhodování o využití území dle územního/regulačního plánu (příp. jejich změn) je součástí práva na samosprávu. Avšak rozhodování o vydání stavební uzávěry je výkonem přenesené působnosti obce. Byť jsou oba procesy odlišné a formálně samostatné. Je mezi nimi vazba. Smyslem stavební uzávěry je zakázat či omezit takovou stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravovaného územního/regulačního plánu.

Obec nezneužila své pravomoci k pouhému zamezení výstavby lakovny. Ale své pravomoci využila tak, aby připravovaná změna územního plánu měla reálný význam. Na tom nic nemění skutečnost, že záměr lakovny byl motivem jak k rozhodnutí o přijetí změny územního plánu, tak i k vydání stavební uzávěry.

Smyslem stavební uzávěry, která je toliko dočasným opatřením, je dosáhnout toho, aby v okamžiku, kdy byl zahájen několik let trvající proces vedoucí k změně využití území, bylo pozastaveno rozhodování o umístění staveb, jestliže by to vedlo ke zmaření cílů nové regulace způsobu využití území dle ÚPD.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 327/2023 ze dne 11. 7. 2024 – žaloba na nečinnost při neprovádění exekuce na odstranění stavby

Osobou oprávněnou k podání žádosti o nařízení exekuce vykonatelného rozhodnutí správního orgánu o nařízení odstranění stavby dle § 105 odst. 1 písm. b) [resp. § 110 písm. b)] správního řádu je též účastník řízení o odstranění stavby, kterému sice rozhodnutí přímo nepřiznává vůči povinnému právo, ale exekuci chrání své subjektivní právo (vlastník sousední nemovitosti přímo dotčený nepovolenou stavbou).

Podáním žádosti o nařízení exekuce vykonatelného rozhodnutí správního orgánu ukládajícího nepeněžitě plnění oprávněnou osobou dle § 105 odst. 1 písm. b) [resp. § 110 písm. b)] správního řádu je zahájeno exekuční řízení a exekuční správní orgán je povinen o žádosti rozhodnout ve lhůtě dle § 71 ve spojení s § 118 odst. 1 správního řádu. Pokud tak neučiní, může oprávněná osoba po vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti stanoveného v § 80 odst. 3 věty druhé ve spojení s § 118 odst. 1 správního řádu podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 s. ř. s.).

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se proti ne zahájení řízení z moci úřední nelze bránit žalobou proti rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2014, č. j. 3 Ads 117/2012 26), ani žalobou na ochranu před nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. Posléze ovšem rozšířený senát dovodil, že osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného z moci úřední, se může u správního soudu bránit proti zkrácení na svých právech jednáním správního orgánu v podobě ne zahájení správního řízení z moci úřední, a to žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 s. ř. s. I v takovém případě ovšem rozšířený senát jako podmínku pro poskytnutí soudní ochrany požadoval předchozí vyčerpání prostředku ochrany práv žalobce v podobě žádosti nadřízenému orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, věc ŽAVES). Pro nyní projednávanou věc je ovšem podstatné, že zásahová žaloba má subsidiární povahu, tudíž proti úkonům správních orgánů, proti nimž je přípustná soudní ochrana poskytovaná v řízení o žalobě proti rozhodnutí nebo o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, není žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu přípustná (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2023, č. j. 2 As 134/2022 59). Od případů, na něž dopadá judikatura ve věci ŽAVES, se projednávaná věc odlišuje tím, že stěžovatel podal žádost o exekuci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, o níž byl žalovaný jako exekuční správní orgán povinen rozhodnout. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu stěžovatelů projednal v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., což ostatně bylo v souladu s dispozičním právem stěžovatelů jako žalobců, kteří svou žalobu právě takto formulovali.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 65/2024 ze dne 6. 6. 2024 – znalecký posudek předložený po lhůtě dle § 20 odst. 1 zákona o vyvlastnění; prominutí zmeškání úkonu

Znalecký posudek, který vyvlastňovaný předloží po uplynutí lhůty uvedené v § 20 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, avšak současně předtím, než nastane koncentrace řízení dle § 22 odst. 2 téhož zákona, je řádným důkazním prostředkem ve vyvlastňovacím řízení, s nímž se musí vyvlastňovací úřad vypořádat.

Dle citovaného ustanovení platí, že se náhrada stanoví na základě znaleckého posudku vyhotoveného na žádost vyvlastňovaného, pokud jej vyvlastňovaný předloží vyvlastňovacímu úřadu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy bylo vyvlastňovanému doručeno uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení, v opačném případě se náhrada stanoví na základě znaleckého posudku podle § 5 odst. 2 písm. a) vyhotoveného na žádost vyvlastnitelce; ustanovení § 10 odst. 4 tím není dotčeno. Nedodržení lhůty stanovené v citovaném ustanovení má tedy za následek pouze to, že se náhrada za vyvlastnění nestanoví na základě znaleckého posudku vyhotoveného na žádost vyvlastňovaného (stěžovatele). Jinými slovy, neuplatní se zákonem preferovaný způsob určení náhrady za vyvlastnění vycházející z předpokladu, že náhrada za vyvlastnění představuje významnější otázku pro vyvlastňovaného, kterému možnost výběru znalce zmenšuje prostor i důvody, proč s tímto oceněním nesouhlasit, nebo uplatňovat námitky vůči osobě znalce (srov. Hanák, J., Židek, D., Černocký, R. Zákon o vyvlastnění. Komentář. Wolters Kluwer, Praha, 2022). To však neznamená, že by se znalecký posudek předložený po uplynutí zákonem stanovené lhůty nestal podkladem pro rozhodnutí, a mohl být ze strany vyvlastňovacího úřadu zcela pominut. Takto právní úprava § 20 odst. 1 zákona o vyvlastnění koncipována není.

Nejvyšší správní soud neshledal rovněž namítané pochybení ve způsobu, jakým krajský soud hodnotil žádost stěžovatele o prodloužení lhůty k předložení znaleckého posudku, respektive o prominutí zmeškání úkonu. Krajský soud zcela správně konstatoval, že vyhovět žádosti lze pouze při kumulativním splnění podmínek stanovených v § 41 správního řádu. Stěžovatel přitom nesplnil podmínku uvedenou v odstavci 2 věty druhé, dle níž s požádáním je třeba spojit zmeškání úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá, ani podmínku stanovenou v odstavci 4, dle níž správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Ke své žádosti ze dne 15. 5. 2023 nepředložil znalecký posudek ani důkazní prostředky prokazující existenci závažného důvodu, který bránil jeho včasnému předložení (bez zavinění stěžovatele)... Za této situace nebylo povinností vyvlastňovacího úřadu vyzvat stěžovatele k odstranění vad podání. Jednak z věty druhé citovaného § 41 odst. 2 plyne, že nespojí-li žadatel s podáním žádosti zmeškání úkon, správní orgán se jeho žádostí nezabývá. Krom toho podání stěžovatele netrpělo vadami ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Správní orgán není povinen poučovat žadatele o tom, že jím uvedený důvod není perspektivou správního řádu dostatečně závažný a je třeba „přidat na intenzitě“.

Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 96/2024 ze dne 26. 6. 2024 – koncentrace pro kasační námitky podle zákona č. 416/2009 Sb.

Nejvyšší správní soud se v dané věci zabývá především tím, zda je možné přihlížet k odstranění vad kasační stížnosti (doplnění jejích důvodů), k němuž došlo až po uplynutí lhůty k jejímu podání, a to v případě přezkumu rozhodnutí podléhajícímu speciálnímu procesnímu režimu pro stavby strategicky významné infrastruktury. Vedle toho se spor týká i výkladu přechodných ustanovení zákona č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „novelizující zákon“), který speciální procesní režim pro opravné prostředky ve věci uvedených staveb do zákona zavedl.

Ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, představuje speciální úpravu vůči § 106 odst. 3 s. ř. s. Shledá-li tedy Nejvyšší správní soud, že kasační stížnost ve věcech týkajících se přezkumu rozhodnutí vydaných v režimu uvedeného zákona nemá všechny náležitosti (zde chybějící důvody), k odstranění vad stěžovatele nevyzývá. Odstraní-li stěžovatel vady kasační stížnosti po uplynutí lhůty k jejímu podání, soud k nim nemůže přihlížet.

Vyzve-li předseda senátu Nejvyššího správního soudu stěžovatele chybně k odstranění vad kasační stížnosti, nevylučuje taková výzva v případě kasační stížnosti podané v poslední den lhůty použití § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury.

Bylo-li řízení o kasační stížnosti zahájeno po 1. 1. 2024, použije se na takové řízení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění účinném od 1. 1. 2024 (čl. II bod 2 zákona č. 465/2023 Sb.).

Dále bylo upozorněno na legislativní práce:

- a) norma ČSN – 734001 – Přístupnost a bezbariérové využívání – přebrala obsah zrušené vyhlášky č. 398/2009 Sb.; lze ještě očekávat její změny s ohledem na názory odborné veřejnosti zabývající se danou problematikou;
- b) vyhláška č. 227/2024 Sb. – byla vydána nová vyhláška o dokumentaci staveb, nabyla účinnosti dne 1. 8. 2024 a upravuje rozsah a obsah projektové dokumentace pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace, stavbu dráhy a civilní leteckou stavbu;
- c) v pokročilém projednávání je novela soudního řádu správního;
- d) projednává se novela OZE;
- e) problematika digitalizace stavebního řízení – řeší se tzv. bypass.

Byla diskutována následující témata:

- a) jak zadávat dokumentaci k tzv. utajovaným stavbám do portálu ISSŘ;
- b) příslušnost k odvolacímu řízení, kdy došlo ke změně příslušnosti z obecného stavebního úřadu na krajský úřad;
- c) kontrolní řád ve vztahu k novému stavebnímu zákonu;
- d) lhůta pro podání žaloby dle nového stavebního zákona.

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 3/2024

Ročník: XXVIII.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

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

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

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

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

doc. JUDr. Ivana Štenglová, CSc.

Ing. Jitka Víchová

JUDr. Zdeňka Vobrátilová

Ing. Roman Vodný, Ph.D.

Ing. arch. Václav Vondrášek

Redakce:

Šéfredaktorka: Mgr. Tamara Blatová: tblatova@gmail.com; tel.: 723 027 485

Nabídky článků, inzerce.

Ing. arch. Hana Bártová: hana.bartova.praha11@seznam.cz; tel.: 731 628 107

Objednávky, předplatné.

Kontaktní adresa:

Česká společnost pro stavební právo, Václavské nám. 31, 110 00 Praha 1

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 650 výtisků

Toto číslo vyšlo 30. září 2024



The Czech Architectural and Construction Law Society