

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

2 / 2025

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



### **Autoři tohoto čísla:**

Bc. Ing. **Michaela BÍNOVÁ**, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. RNDr. **Jitka JELÍNKOVÁ**, Ph.D., právní specialista na veřejnou správu a životní prostředí, autorka praktického komentáře ke správnímu řádu | Mgr. **Jaroslava KLASOVÁ**, Krajský úřad Plzeňského kraje | JUDr. **Jan MAREČEK**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Stanislava NEUBAUEROVÁ**, Mgr. **Anežka HROMÍŘOVÁ**, JUDr. **Jana VAŠÍKOVÁ**, Mgr. et Mgr., Ing. **Marie POLÁČKOVÁ**, Ph.D., Mgr. **Jan CZAJKOWSKI**, JUDr. **Marek HANÁK**, Mgr. **Hana KAŠPÁRKOVÁ**, Odbor stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. **Martina PAVELKOVÁ**, Odbor územního plánování a stavebního řádu, Magistrát města Ostravy | Ing. **Vladimír SKOPEC**, Magistrát hl. m. Prahy | Mgr. **Naděžda STUDENOVSKÁ**, Odbor územního plánování a stavebního řádu, Krajský úřad Ústeckého kraje | doc. JUDr. **Ivana ŠTENGLOVÁ**, Právnická fakulta Univerzity Karlovy | Ing. arch. **Václav VONDRÁŠEK**, Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Martin ZÍDEK**, ředitel Odboru památkové péče Ministerstva kultury

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### OBSAH

#### Studie – Úvahy – Analýzy

**Dočasné, ale s trvalým dopadem: reflexe stavební uzávěry**, Michaela Bínová.....10  
Příspěvek se věnuje institutu stavební uzávěry jako dočasnému, avšak právně a ekonomicky významnému nástroji územního plánování. Na základě analýzy právního rámce, judikatury a praktických dopadů uzávěr na výkon vlastnického práva rozvíjí úvahu o možnostech objektivizace intenzity zásahu – včetně návrhu orientačního modelu pro posouzení proporcionality. Vedle kritických aspektů je představen i vyvážený pohled správních soudů, které pod určitými podmínkami uznávají stavební uzávěru jako legitimní nástroj ochrany veřejného zájmu.

**Přístupy na pozemky a ke stavbám**, Martina Pavelková.....19  
Článek se věnuje problematice přístupů na pozemky a ke stavbám. Na základě srovnání stávající a předchozí právní úpravy obecných požadavků na výstavbu demonstruje nejzásadnější změny, které do této oblasti přinesl nový stavební zákon. Pozornost je rovněž věnována procesu povolování připojení podle zákona o pozemních komunikacích.

#### Diskuse – Polemika

**Konkurence fiktivního závazného stanoviska a nezákonně vydaného závazného stanoviska v odvolacím řízení**, Martin Zídek.....27  
Článek navrhuje možné řešení v situaci, kdy v odvolacím řízení zjistí nadřízený dotčený orgán při postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu, že vedle fyzicky vydaného závazného stanoviska je zde ještě fiktivní závazné stanovisko. S účinností od 1. 1. 2021 je

součástí stavebního práva úprava, která předpokládá, že marným uplynutím lhůty dojde k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Praxe ukazuje, že ne vždy dotčený orgán tento fakt respektuje a jemu navzdory po uplynutí lhůty vydá závazné stanovisko. V daném případě se navíc řeší situace, kdy odvoláním bylo napadeno dokonce nezákonné fyzické koordinované závazné stanovisko.

**Stavební kontrola a kontrolní řád – některé otázky, Jitka Jelínková .....32**

Subsidiární použití kontrolního řádu při stavební kontrole vyvolává některé právní otázky, neboť z úpravy v § 292 a 293 stavebního zákona nemusí být zřejmé, v jakém rozsahu je zvláštní oproti úpravě v kontrolním řádu. Stavební zákon cílí na efektivnější úpravu vstupu na pozemek a do stavby a na zrychlené postupy při stavební kontrole a v navazujících správních řízeních, zejména pokud jde o odstranění zjištěných nedostatků, a to při zachování náležité ochrany práv dotčených osob.

**Opakované veřejné projednání upraveného odůvodnění návrhu územně plánovací dokumentace, Vladimír Skopec .....40**

Cílem příspěvku je popsat pořizovatelskou praxi a otevřít diskusi na téma, zda je nutné opakované veřejné projednání upraveného návrhu změny územně plánovací dokumentace v části odůvodnění, pokud bylo toto odůvodnění na základě projednání dokumentace ve veřejném projednání doplněno či změněno. Vše je popisováno na příkladu změn územního plánu, ale závěry je možné obecně vztáhnout i na ostatní typy územně plánovacích dokumentací. Postupně je rozebírán smysl použití formy opatření obecné povahy pro projednávání a vydávání územně plánovacích dokumentací a jejich změn, důležitost části odůvodnění návrhu pro samotné projednání a rozhodování správních soudů v rámci přezkumných řízení.

**Redakční poznámka k článku Vladimíra Skopce, Jan Mareček .....43**

Reakce předsedy České společnosti pro stavební právo na článek Vladimíra Skopce věnovaný opakovanému veřejnému projednání upraveného odůvodnění územně plánovací dokumentace.

**Zamyšlení nad podporou bydlení, Václav Vondrášek.....44**

Diskusní příspěvek je zamyšlením nad problematikou podpory a urychlení nové výstavby v ČR se zaměřením na povolovací procesy. Autor se v kritickém příspěvku zaměřuje zejména na stanoviska dotčených orgánů a navrhuje výjimky, které by se uplatňovaly u staveb pro bydlení prováděných v souladu s územním plánem.

# Průřezové informace

**Kulatý stůl ombudsmana 2025 řešil výkladové problémy „nového“ stavebního zákona,** Stanislava Neubauerová, Anežka Hromířová, Jana Vašíková, Marie Poláčková, Jan Czajkowski, Marek Hanák, Hana Kašpárková.....**48**  
Stěžejními tématy kulatého stolu byly otázky povolování staveb s vlivem na ochranu přírody a krajiny, ochranu vod či požární bezpečnost. Těžiště činnosti krajských úřadů spočívá v rozhodování o odvoláních, proto byla část odpolední diskuse věnována novinkám odvolacího řízení.

## Na pomoc stavební praxi

**Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2024, sp. zn. 23 Cdo 197/2024,** k problematice předání a převzetí díla, Ivana Štenglová.....**59**

## Různé

**Zápis ze 103. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 20. 3. 2025, Emil Flegel, Naděžda Studenovská** .....**68**

**Zápis ze 104. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 16. 5. 2025, Emil Flegel, Jaroslava Klasová** .....**74**

# CONSTRUCTION LAW

## BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

### CONTENTS

#### Studies – Reflections – Analyses

**Temporary, yet Permanent: Reflecting on a Construction Freeze**, by Michaela Bínová .....10

This paper addresses the instrument of the building moratorium as a temporary, yet legally and economically significant tool of spatial planning. Based on an analysis of the legal framework, case law, and the practical impacts of such moratoriums on the exercise of property rights, the paper explores possibilities for objectivizing the intensity of this intervention, including a proposal for an indicative model for assessing its proportionality. In addition to the critical aspects, a balanced view from the administrative courts is also presented, which, under certain conditions, recognize the building moratorium as a legitimate instrument for the protection of the public interest.

**Access to Land and Buildings**, by Martina Pavelková .....19

The article addresses the issue of access to land and buildings. Based on a comparison of the current and previous legislation on general requirements for construction, it demonstrates the most fundamental changes introduced to this area by the new Building Act. Attention is also given to the permitting process for connections under the Roads Act.

#### Discussion – Polemic

**The Concurrence of a Deemed Binding Opinion and an Unlawfully Issued Binding Opinion in Appeal Proceedings**, by Martin Zidek .....27

This article proposes a possible solution for the situation where, during appeal proceedings, the superior affected body, when proceeding pursuant to Section 149(7)

of the Administrative Procedure Code, discovers that alongside a physically issued binding opinion, a deemed binding opinion also exists. Effective from 1 January 2021, Czech construction law includes a provision under which, upon the futile expiration of a deadline, a consenting binding opinion without conditions is deemed to have been issued. Practice shows that the affected body does not always respect this fact and, in defiance of it, often issues a binding opinion after the deadline has expired. Furthermore, the case at hand addresses a situation where an appeal was even filed against an unlawful, physically issued coordinated binding opinion.

**Building Inspection and the Inspection Code: Some Open Questions**, by Jitka Jeřínková .....32

The subsidiary application of the Inspection Code in building inspections raises certain legal questions, as it may not be clear from the provisions of Sections 292 and 293 of the Building Act to what extent they are special in relation to the regulations of the Inspection Code. The Building Act aims for a more effective regulation of entry onto land and into buildings and for accelerated procedures during building inspections and in subsequent administrative proceedings, especially with regard to the removal of identified deficiencies, while maintaining due protection of the rights of affected persons.

**Repeated Public Hearing on the Amended Justification of the Draft Spatial Planning Documentation**, by Vladimír Skopec .....40

The aim of this paper is to describe the practice of planning authorities and to open a discussion on whether a repeated public hearing is necessary for an amended justification of a draft amendment to spatial planning documentation, when said justification has been supplemented or changed as a result of the initial public hearing. While the issue is described using the example of amendments to the land-use plan, the conclusions can be generally applied to other types of spatial planning documentation as well. The paper proceeds to analyze several key areas: the purpose of using the form of a 'measure of a general nature' for the deliberation and issuance of planning documentation and its amendments; the importance of the draft's justification for the hearing process itself and its role in the decision-making of administrative courts during judicial reviews.

**Editorial Note on the Article by Vladimír Skopec**, by Jan Mareček .....43

A Response by the Chairman of the Czech Society for Construction Law to the article by Vladimír Skopec on the Repeated Public Hearing on the Amended Justification of Spatial Planning Documentation.

**Rethinking Housing Support**, by Václav Vondrášek .....44

This discussion paper reflects on the issue of supporting and accelerating new construction in the Czech Republic, with a focus on the permitting processes. In this critical paper, the author primarily focuses on the opinions of affected bodies and proposes exemptions that would apply to residential construction carried out in accordance with the land-use plan.



# Overview information

**The Ombudsman's 2025 Roundtable: Addressing Issues of Interpretation in the "New" Building Act**, by Stanislava Neubauerová, Anežka Hromířová, Jana Vašíková, Marie Poláčková, Jan Czajkowski, Marek Hanák, Hana Kašpárková .....**48**

The key topics of the round table were issues concerning the permitting of construction with an impact on nature and landscape protection, water protection, or fire safety. As the core activity of the regional authorities lies in deciding on appeals, part of the afternoon discussion was therefore dedicated to new developments in appeal proceedings.

## Supporting construction practice

**From the Decision of the Supreme Court of 28 August 2024, file no. 23 Cdo 197/2024, Regarding the Issue of Handover and Acceptance of Work**, by Ivana Štenglová .....**59**

## Miscellaneous

**Minutes of the 103rd Meeting of the Planning Decision and Building Code Section of the Czech Construction Law Society held on 20 March 2025**, by Emil Flegel, Naděžda Studenovská .....**68**

**Minutes of the 104th Meeting of the Planning Decision and Building Code Section of the Czech Construction Law Society held on 16 May 2025**, by Emil Flegel, Jaroslava Klasová.....**74**

# Dočasné, ale s trvalým dopadem: reflexe stavební uzávěry

Michaela Bínová

## ÚVOD

Stavební uzávěra představuje jeden z nástrojů územního plánování, jehož cílem je dočasně omezit stavební činnost na určitém území. Jakkoli jde formálně o opatření obecné povahy, jeho materiální dopad na konkrétní osoby bývá nezanedbatelný. Právě v tom spočívá jeho problematičnost: stavební uzávěra není jen nástrojem urbanistické regulace, ale v praxi se často dotýká samotné podstaty vlastnického práva.

Cílem tohoto článku je přiblížit právní povahu stavební uzávěry a otevřít několik klíčových otázek, které s jejím uplatňováním souvisejí. Jaký je poměr mezi veřejným zájmem na regulaci území a právem jednotlivce na plné užívání svého majetku? Lze zásah do vlastnického práva způsobený uzávěrou objektivně kvantifikovat, aby bylo možné poměřovat míru omezení a legitimitu sledovaného cíle? A konečně – nenacházíme se v situaci, kdy je stavební uzávěra zneužívána jako preventivní nástroj oddalování rozhodnutí, který formálně naplňuje zákonné znaky, ale materiálně pouze blokuje rozvoj bez zjevných změn v území?

Tyto otázky si článek neklade s cílem nabídnout definitivní odpovědi. Naopak – ambicí textu je vyvolat odbornou diskusi o limitech současné právní úpravy stavebních uzávěr, jejich praktickém využívání a ústavních mezích jejich dopadu na práva vlastníků. Pouze skrze takovou diskusi může být nalezena rovnováha mezi právní jistotou vlastníků a oprávněným veřejným zájmem na racionálním uspořádání území.

## PRÁVNÍ RÁMEC STAVEBNÍ UZÁVĚRY

Stavební uzávěra je jedním z právních institutů, které umožňují orgánům územního plánování dočasně omezit výstavbu na určitém území, a to z důvodu připravovaných změn v jeho funkčním využití. Její právní úprava je obsažena v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), konkrétně v části věnované územnímu plánování.<sup>1)</sup>

---

1) KLIKOVÁ, A. *Stavební právo*. Linde Praha, a. s.

## **Základní vymezení a účel**

Podle § 123 stavebního zákona může orgán územního plánování vydat stavební uzávěru formou opatření obecné povahy, a to:

- *k ochraně území, v němž se připravuje nebo pořizuje územně plánovací dokumentace,*

Cílem stavební uzávěry tedy není trvale regulovat území, nýbrž poskytnout časový prostor pro koncepční rozhodnutí o jeho budoucím uspořádání bez rizika, že by mezi tím došlo k nevratným zásahům. Tento institut má zásadně preventivní charakter a jeho užití by mělo být odůvodněno skutečnou potřebou změny územního uspořádání.

## **Forma a proces přijetí**

Stavební uzávěra je vydávána formou opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“). Opatření obecné povahy je specifickým správním aktem, který není adresován konkrétním osobám, ale působí obecně na vymezené území a neurčitý okruh subjektů.

Proces přijetí stavební uzávěry zahrnuje kroky návrhu na vydání stavební uzávěry, projednání návrhu, vyjádření dotčených osob a orgánů veřejné správy, rozhodnutí o vydání (nebo nevydání) opatření obecné povahy a uveřejnění.

Vzhledem k tomu, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu správního řádu, není proti stavební uzávěře přípustné odvolání, avšak podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („dále jen SŘS“) je možné podat návrh na její zrušení soudem v rámci řízení o opatření obecné povahy (§ 101a a násl. SŘS).<sup>2)</sup>

## **Doba trvání a zánik uzávěry**

Stavební uzávěra je ze své podstaty časově omezeným nástrojem, jehož cílem je zabránit takové výstavbě, která by mohla znemožnit nebo ztížit budoucí změnu funkčního využití území. Ustanovení § 123 odst. 3 stavebního zákona, stanoví, že:

*„Územní opatření o stavební uzávěře, kterým se omezuje nebo zakazuje stavební činnost, která by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, se vydává na nezbytně nutnou dobu, která však nesmí být delší než 6 let.“*

Tato lhůta představuje maximální dobu trvání, po kterou může být stavební uzávěra v platnosti. Lze ji však opakovaně prodlužovat, avšak pouze v odůvodněných případech. Každé prodloužení musí být znovu vydáno formou opatření obecné povahy,

---

2) PRŮCHA, P. *Veřejné stavební právo*. Munipress.

přičemž je nezbytné řádně odůvodnit, proč důvod pro omezení stavební činnosti trvá i nadále.

Tato právní úprava reaguje na předchozí kritiku aplikační praxe podle předchozího stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), kdy nebyla maximální délka uzávěry výslovně upravena, což vedlo k situacím, kdy uzávěry fakticky setrvávaly v platnosti neomezeně dlouho, a to bez materiálního zdůvodnění a bez navazující změny územní dokumentace.

Zároveň platí, že pokud odpadne důvod, pro který byla uzávěra vydána, měl by příslušný orgán bez zbytečného odkladu přistoupit k jejímu zrušení. K tomu dochází stejnou procedurou, jakou byla uzávěra přijata – tedy formou opatření obecné povahy.<sup>3)</sup>

Z praxe však vyplývá, že taková reflexe skutečného stavu věcí není vždy automatická. Často dochází k prodlužování uzávěr i tam, kde nebyla zahájena žádná konkrétní činnost směřující ke změně územního plánu. Taková situace může vést k nepřiměřenému zásahu do vlastnických práv, neboť dotčené území zůstává fakticky paralyzováno, aniž by byl veřejný zájem zřetelně artikulován a odůvodněn.

## DOPADY STAVEBNÍ UZÁVĚRY NA VLASTNICKÉ PRÁVO

Vlastnické právo požívá v právním řádu České republiky nejvyšší ústavní ochrany. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), která je součástí ústavního pořádku ČR ve smyslu čl. 112 odst. 1 Ústavy, platí:

*„Každý má právo vlastnit majetek.“*

Odstavec 4 téhož článku pak stanoví:

*„Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu.“*

Z těchto ustanovení vyplývá, že zásahy do vlastnického práva jsou sice možné, ale pouze za splnění tří podmínek: musí být stanoveny zákonem, musí sledovat veřejný zájem a musí být přiměřené, tj. proporcionální, včetně možnosti náhrady. Každý zásah do vlastnictví – včetně omezení dispoziční volnosti prostřednictvím stavební uzávěry – je tak nutné poměřovat s těmito ústavními mantinely.<sup>4)</sup>

### Stavební uzávěra jako zásah do dispozice s majetkem

Stavební uzávěra sice formálně neznamená vyvlastnění, protože nedochází k převodu vlastnického práva, avšak materiálně představuje zásah do jeho výkonu. Typicky se jedná

---

3) HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016.

4) HOLUB, M., POKORNÝ, M., BIČOVSKÝ, J. *Občan a vlastnictví v českém právním řádu*. Praha: Linde Praha, 2002.

o omezení stavební činnosti na pozemcích či nemovitostech, jejichž vlastníci tím ztrácejí možnost realizovat své investiční záměry, případně je nemohou zhodnotit na trhu (např. prodejem s projektem výstavby). Jde tedy o zásah do tzv. dispoziční složky vlastnického práva, tedy do jeho obsahu, nikoli do samotné existence.<sup>5)</sup>

Takový zásah nelze považovat za bagatelní. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně připomíná, že podstatou vlastnického práva je možnost s věcí svobodně nakládat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, sp. zn. 6 Ao 2/2009-86). Jakékoliv omezování této svobody musí obstát ve světle principu proporcionality – tedy být nezbytné a přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli.

### **Princip proporcionality a jeho aplikace**

Proporcionalita je ústavně zakotvenou metodou poměřování základních práv s veřejným zájmem. Její klasické tříkrokové testování zahrnuje:<sup>6)</sup>

1. Vhodnost – zda je opatření způsobilé dosáhnout sledovaného cíle.
2. Potřebnost – zda neexistuje mírnější prostředek, kterým lze cíle dosáhnout.
3. Přiměřenost v užším smyslu – zda újma způsobená jednotlivci není nepřiměřená ve vztahu k veřejnému prospěchu.

U stavebních uzávěr je vhodnost zpravidla dána – mají zabránit znehodnocení budoucí koncepce území. Otázky však často vyvstávají u potřebnosti a přiměřenosti: je skutečně nutné omezit celé území, nebo by postačovalo zacílenější omezení? A pokud omezení trvá i několik let, přičemž následně k žádné změně funkčního využití území ani nedojde, je takové opatření ještě v souladu s principem proporcionality?

### **Lze zásah kvantifikovat? Úvaha de lege ferenda**

S tím souvisí otevřená, avšak zásadní otázka: lze míru zásahu do vlastnického práva kvantifikovat? V ekonomické i právní literatuře se stále častěji objevují snahy o měření intenzity zásahu prostřednictvím modelů,<sup>7)</sup> které by umožnily objektivizované porovnání veřejného zájmu a újmy jednotlivce.

Takový přístup by mohl zahrnovat např. tyto faktory:

- tržní hodnota nemovitosti a míra jejího znehodnocení v důsledku uzávěry,
- délka trvání uzávěry,
- rozsah omezení (např. zákaz nové výstavby vs. zákaz jakýchkoli změn),
- skutečnost, zda uzávěra vedla k realizaci veřejného záměru.

---

5) Ibid.

6) WAGNEROVÁ, E. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

7) Vyvlastnění [online]. *BusinessInfo.cz* [cit. 14. 5. 2025]. <https://www.businessinfo.cz/navody/vy-vlastneni-ppbi/>

Byť právní úprava tuto kvantifikaci zatím nezná, je možné si představit, že by se mohla uplatnit jako podpůrný nástroj v rámci přezkumu proporcionality – ať už soudního, nebo při rozhodování správních orgánů.

Tento model by mohl posílit transparentnost a předvídatelnost rozhodování, což je v oblasti územního plánování dlouhodobě problematické. Navíc by mohl mít dopad i v oblasti náhrady škody, kde je výpočet újmy bez takového rámce značně obtížný a nepředvídatelný.

### **Možný model kvantifikace intenzity zásahu do vlastnického práva**

V rámci úvah de lege ferenda lze uvažovat o vytvoření orientačního nástroje pro posouzení intenzity zásahu stavební uzávěrou do vlastnického práva. Níže uvedená tabulka představuje návrh takového modelu, který by mohl sloužit jako podpůrné kritérium při hodnocení proporcionality – jak v rámci správního rozhodování, tak při soudním přezkumu.

Model vychází z kombinace časového, materiálního a funkčního hlediska zásahu, a přiřazuje jednotlivým faktorům bodové ohodnocení, jež může sloužit k orientačnímu určení míry zásahu:

- čím vyšší je součet bodů, tím závažnější je dopad uzávěry na výkon vlastnického práva,
- skóre může posloužit jako indikátor potřeby hlubšího odůvodnění, případně i úvahy o náhradě újmy.

Je zřejmé, že takový nástroj by měl být používán pouze podpůrně a nikoliv mechanicky – účelem není zavedení rigidní metodiky, ale vytvoření rámce pro transparentnější a predikovatelnější rozhodování.

| Faktor                                   | Popis                                                                                             | Bodové<br>hodnocení<br>(0–3) |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 1. Délka trvání uzávěry                  | Kratší než 1 rok (0), 1–3 roky (1), 3–6 let (2), déle než 6 let (3)                               |                              |
| 2. Rozsah omezení                        | Částečný zákaz výstavby (1), úplný zákaz nové výstavby (2), zákaz jakýchkoli změn (3)             |                              |
| 3. Hodnota majetku dotčena znehodnocením | Pokles tržní hodnoty <10 % (1), 10–30 % (2), >30 % (3)                                            |                              |
| 4. Fáze záměru vlastníka                 | Pouhá spekulace (0), předinvestiční fáze (1), investiční příprava (2), stavební fáze (3)          |                              |
| 5. Reálné naplnění deklarovaného účelu   | Územní plán byl změněn (0), příprava probíhá (1), nebyla zahájena (2), nebyl realizován (3)       |                              |
| 6. Možnost náhrady/kompenzace            | Existuje funkční náhrada (0), náhrada teoretická (1), náhrada obtížně prokazatelná (2), žádná (3) |                              |

|                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------|
| Celkové skóre (součet): 0–18 bodů                                 |
| • 0–6 bodů: Zásah zanedbatelný nebo přiměřený                     |
| • 7–12 bodů: Zásah středně závažný – vyžaduje důkladné odůvodnění |
| • 13–18 bodů: Zásah intenzivní – vysoké riziko nepřiměřenosti     |

Celkové bodové hodnocení může sloužit jako orientační indikátor intenzity zásahu do vlastnického práva. Vyšší skóre by mělo vést k důkladnějšímu přezkumu proporcionality a posouzení, zda je zásah ještě ústavně akceptovatelný.

## STAVEBNÍ UZÁVĚRA JAKO „PREVENTIVNÍ BRZDA“

Z praxe veřejného stavebního práva vyplývá, že stavební uzávěra je někdy využívána nikoli jako legitimní nástroj ochrany území před nevratnými zásahy v době změny územně plánovací dokumentace, ale spíše jako prostředek zabránění konkrétním záměrům, které jsou sice formálně přípustné, avšak veřejně nebo politicky nepopulární. Takové užití se dostává do rozporu s účelem uzávěry, jak jej vymezuje zákon, a může být potenciálně zneužitelné.

### Ochrana území, nebo blokáce investora?

Podle § 123 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, může být stavební uzávěra vydána k ochraně území, v němž se připravuje nebo pořizuje územně plánovací dokumentace, nebo z jiného důležitého důvodu. V aplikační praxi se však lze setkat s případy, kdy obec formálně deklaruje záměr změny územního plánu, aniž by jej fakticky sledovala, a stavební uzávěru použije jako obranný štít vůči konkrétnímu záměru investora.

Příznačný je v tomto ohledu případ známý jako „Farma Solany“, který byl předmětem nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2022, sp. zn. I. ÚS 833/22. V dané věci obec Solany vydala stavební uzávěru s cílem zabránit výstavbě vepřína v souladu s platným územním plánem. Investor napadl uzávěru jako zneužití pravomoci, neboť obec ve skutečnosti neusilovala o změnu územního plánu, ale pouze chtěla zabránit konkrétní realizaci stavby.<sup>8)</sup>

Ústavní soud však námitky stěžovatele neuznal a návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl, přičemž dospěl k závěru, že:

„Skutečnost, že obec vydala stavební uzávěru v reakci na konkrétní záměr, nečiní opatření nezákonným, pokud zároveň existuje legitimní veřejný zájem na přehodnocení využití území.“ (I. ÚS 833/22, bod 36)

8) Proti holandské farmě bojují územním plánem. In: *Litoměřický deník* [online]. [cit. 14. 5. 2025]. [https://litomericky.denik.cz/zpravy\\_region/20070830solany\\_uzemni\\_plan.html](https://litomericky.denik.cz/zpravy_region/20070830solany_uzemni_plan.html)

Soud zároveň zdůraznil, že motivy samy o sobě nemusejí být rozhodující, pokud je dodržen zákonný rámec. Tím ale otevřel prostor pro velmi volný výklad důležitosti důvodu pro vydání uzávěry, čímž – podle některých kritiků – oslabil požadavek na věcné a koncepční opodstatnění takového opatření.

### **Rizika „obránného“ použití uzávěr**

Tento přístup, byť formálně ústavně konformní, může v praxi vést ke zneužití stavební uzávěry jako „preventivní brzdy“, která:

- neodráží reálnou snahu o změnu územně plánovací dokumentace,
- pouze oddaluje vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení,
- způsobuje faktickou stagnaci využití území,
- narušuje legitimní očekávání vlastníků a investorů, kteří jednají v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.

Z hlediska ústavních práv může mít takové opatření znaky nepřímého vyvlastnění bez náhrady, zejména pokud není po skončení uzávěry naplněn deklarovaný záměr změny územního plánu. V těchto případech vyvstává otázka odpovědnosti veřejné moci za vzniklou majetkovou újmu.

Příkladem problematické aplikace institutu stavební uzávěry je např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 6 Ao 2/2009-86 ve věci Mníšek pod Brdy, který se týkal nařízení obce o stavební uzávěře vyhlášené z důvodu předpokládané přeměny území na zámecký park. Uzávěra byla vydána na tři konkrétní pozemky, přestože platná územně plánovací dokumentace na nich povolovala výstavbu rodinných domů. Ačkoliv obec deklarovala záměr změnit územní plán tak, aby dotčené území bylo přeměněno na veřejnou zeď, fakticky k žádné takové změně ani po několika letech nedošlo. Soud konstatoval, že uzávěra musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování a odpovídat budoucímu funkčnímu využití území, přičemž zkoumal i otázku proporcionality zásahu do práv vlastníka.

Ve svém odůvodnění soud zdůraznil, že stavební uzávěru nelze vymezit na dobu neurčitou a že se ruší zánikem účelu, pro který byla vyhlášena, a pokud tento účel není v reálném čase naplňován, nelze takový zásah nadále považovat za legitimní. Přesto byla uzávěra formálně vydaná v souladu se zákonem, a tedy i přes vážné dopady na hodnotu a využitelnost nemovitosti – včetně znalecky vyčíslené škody ve výši přes 6 milionů Kč – nezakládala nárok na náhradu.

Tento případ ilustruje riziko formálního zneužití právního rámce, kdy stavební uzávěra plní spíše funkci účelové blokace individuální výstavby, aniž by skutečně směřovala ke koncepční změně územního plánu. Ukazuje se zde mezera v právní úpravě i judikatuře: chybí efektivní kontrolní mechanismus, který by v takových situacích umožnil buď zrušení uzávěry pro její materiální neodůvodněnost, nebo kompenzaci vlastníka, jehož práva byla v reálném důsledku podstatně omezena.



## POZITIVNÍ JUDIKATURA: STAVEBNÍ UZÁVĚRA JAKO LEGITIMNÍ NÁSTROJ OCHRANY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Ačkoli bývají stavební uzávěry často kritizovány jako nástroj omezující vlastnická práva, judikatura správních soudů potvrzuje, že při dodržení zákonných podmínek mohou představovat legitimní prostředek ochrany budoucího územního rozvoje. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 7. 8. 2024, č. j. 6 As 164/2023-67, zdůraznil, že stavební uzávěra je dočasným opatřením, jehož smyslem je „zmrazit“ činnost v území, dokud nebude vydán nový územní plán. Soud konstatoval, že odůvodnění stavební uzávěry může být obecné, pokud odpovídá fázi pořizování územně plánovací dokumentace, a že přezkum soudů by měl být omezen na posouzení tří zákonných podmínek: rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace, riziko ztížení budoucího využití území a přiměřenost uzávěry ve věcném, prostorovém a časovém rozsahu.

Podobně v rozsudku ze dne 18. 7. 2024, č. j. 8 As 188/2023-66, Nejvyšší správní soud potvrdil, že stavební uzávěra může být vydána i bez předem stanovené doby trvání, pokud je spojena s procesem pořizování územního plánu a není důsledkem svévolné nečinnosti obce. Soud také uznal, že obec může stavební uzávěrou reagovat na aktuální problémy, jako je nedostatečná infrastruktura či potřeba ochrany životního prostředí, a že takové opatření není svévolné, pokud je řádně odůvodněno a sleduje legitimní cíl.

Tyto judikáty ukazují, že při správném postupu a odůvodnění může být stavební uzávěra efektivním nástrojem pro zajištění udržitelného rozvoje území a ochranu veřejných zájmů, aniž by nepřiměřeně zasahovala do práv vlastníků.

## ZÁVĚR

Institut stavební uzávěry plní v systému územního plánování nezastupitelnou funkci – poskytuje dočasnou ochranu území před nežádoucími nebo předčasnými stavebními zásahy v období, kdy se připravuje změna jeho budoucího uspořádání. V tomto směru slouží veřejnému zájmu a umožňuje samosprávám i státu reagovat na potřebu koncepčního řízení rozvoje území. Je však nezbytné si uvědomit, že každá stavební uzávěra zároveň představuje zásah do výkonu vlastnického práva, jehož ústavní ochrana je jedním z pilířů demokratického právního státu.

Jak bylo ukázáno, stavební uzávěra může výrazně omezit dispoziční složku vlastnictví, aniž by byla přímo kompenzována. Pokud není opatření přijato a aplikováno v souladu s principem proporcionality – tedy není-li přiměřené, časově ohraničené a směřující ke konkrétnímu veřejnému cíli – může mít znaky nepřipustného omezení vlastnického práva, a to i v případě, že je formálně v souladu se zákonem.

Zvláštní pozornost si zaslouží situace, kdy je stavební uzávěra použita selektivně či zástupně, tedy nikoliv za účelem systematické změny územní dokumentace, ale spíše k za-

blokování konkrétních záměrů, které jsou platným územním plánem přípustné, avšak z různých důvodů společensky nebo politicky nežádoucí. Případ Farma Solany (nález ÚS sp. zn. I. ÚS 833/22) ukazuje, že i Ústavní soud připouští širší volnost obcí při vydávání uzávěr, přičemž však ponechává otevřenou otázku, kde leží hranice legitimacy takového zásahu a jak by měl být poměřován s ústavně zaručeným právem na majetek a legitimním očekáváním jeho využití.

Na druhé straně však nelze přehlédnout ani judikaturu, která stavební uzávěru potvrzuje jako legitimní nástroj ochrany území, pokud je vydávána v souladu se zákonnými podmínkami a není projevem svévolné nečinnosti. Nejvyšší správní soud například v rozsudku č. j. 6 As 164/2023-67 potvrdil, že její funkce jako dočasné pojistky vůči nežádoucím zásahům může být ústavně konformní, pokud je dostatečně odůvodněna a respektuje stanovené meze.

V tomto kontextu se jako klíčová jeví otázka, zda lze míru zásahu do vlastnického práva objektivizovat a kvantifikovat. Taková metoda by mohla napomoci nejen posouzení proporcionality v jednotlivých případech, ale také zvýšit předvídatelnost právních důsledků pro vlastníky, a případně sloužit jako základ pro úvahy o kompenzačních mechanismech, které by nebyly omezeny pouze na případy nezákonného postupu veřejné správy.

De lege ferenda by proto stálo za zvážení:

- zavedení povinnosti obce zdůvodnit vydání i prodloužení uzávěry věcně konkrétním záměrem změny územního plánu, včetně harmonogramu jeho přípravy,
- zavedení automatické revize účinnosti uzávěry po určité době,
- vymezení případů, kdy má vlastník nárok na náhradu za dočasné znemožnění využití nemovitosti v souladu s platným územním plánem,
- metodické vedení pro soudy a správní orgány při hodnocení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva, ideálně doplněné expertními standardy pro ekonomické vyčíslení újm.

Pokud má být stavební uzávěra nástrojem veřejné správy, nikoli mocenským prostředkem k řízení konkrétních záměrů, musí být aplikována transparentně, přiměřeně a s respektem k právům jednotlivce. Jen tak lze zachovat rovnováhu mezi veřejným zájmem na koncepčním rozvoji území a ústavně chráněnou sférou individuálního vlastnictví.

# Přístupy na pozemky a ke stavbám

Martina Pavelková

Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. (dále jen „nový stavební zákon“) slaví letos v létě první narozeniny od své účinnosti a plné použitelnosti. Tento zákon přinesl i novou úpravu obecných požadavků na výstavbu. Přestože těžiště požadavků na výstavbu se na rozdíl od právní úpravy předchozí nyní nachází v samotném stavebním zákoně, konkrétně v hlavě I části čtvrté, většinu jednotlivých požadavků i nadále stanoví prováděcí právní předpis, vyhláška č. 146/2024 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu (dále jen „nová vyhláška OTP“).

Mezi nejzásadnější a zároveň i nejproblematictější požadavky na vymezení pozemků a umísťování záměrů patří požadavky na přístupy a dopravní napojení. Nová právní úprava v této části působí na první pohled obdobně, ovšem i přesto o poznání benevolentněji než úprava dosavadní. Za účelem zjištění, zda tomu tak skutečně je, je potřeba vnímat předmětné změny komplexně, tj. nejen v kontextu ustáleného výkladu úpravy dosavadní, ale také v kontextu jiných právních předpisů. Otázka připojování k pozemním komunikacím navíc zahrnuje i procesní aspekty. Obecně totiž platí, že má-li být povolen záměr vyžadující nové napojení pozemku na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, musí být o tomto napojení rozhodnuto dle příslušných ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o PozKom“).

V tomto článku bude nejprve pojednáno o hmotně právní úpravě problematiky v rámci obecných požadavků na výstavbu se zaměřením na změny, které přinesla nová právní úprava. Pozornost bude následně věnována i procesním aspektům připojování na pozemní komunikace a některým nejasnostem v souvislosti s přechodem vybraných kompetencí silničních správních úřadů na úřady stavební.

## Přístupy na pozemky

Otázka přístupů na pozemky byla za účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (dále jen „dosavadní stavební zákon“) řešena výhradně v ust. § 20 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „dosavadní vyhláška OTP“). Co se týče přístupů k nově vymezovaným pozemkům, které jsou posuzovány zejména při jejich dělení a scelování, pro ty dosavadní vyhláška OTP v § 20 odst. 3 stanovila, že *pozemek se vždy vymezuje tak, aby ... byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci*. Z tohoto požadavku bylo možné s ohledem na ust. § 26 dosavadní vyhlášky OTP udělit výjimku.

Judikatura správních soudů dovodila, že se musí jednat o napojení přímé, tedy takové, které má bezprostřední a trvalý charakter, což dle názoru soudu nenaplnuje zřízení věc-

ného břemene (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 166/2016-38). Uvedený závěr Nejvyšší správní soud mírně korigoval v navazujícím rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 169/2022-36, tak, že smysl a účel právní úpravy v daném případě *neznamená, že přístup k veřejné účelové komunikaci nemůže být zajištěn prostřednictvím neveřejné účelové komunikace. Účelem zřízení neveřejné komunikace totiž může být právě splnění požadavku na zajištění trvalého přístupu určitých pozemků k veřejně přístupné účelové komunikaci, jako je tomu i u záměru v projednávané věci. Pokud taková účelová komunikace vznikne, bude plnit přesně tento účel, a to ačkoli bude neveřejná. Neveřejnou přitom může být pozemní komunikace již ze samého zákona, pokud bude zřízena „v uzavřeném prostoru nebo objektu“ ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že vlastnictví neveřejné účelové komunikace totiž může být uspořádáno způsobem, který všem pozemkům nacházejícím se v uzavřeném prostoru či objektu zajistí trvalou možnost využívání účelové komunikace k jejímu účelu (propojení těchto pozemků na veřejně přístupnou komunikaci). K tomu může sloužit např. oběma účastníky řízení zmíněné přídatné spoluvlastnictví. Lze tedy shrnout, že dle dosavadní právní úpravy musely být nově vznikající pozemky trvale napojeny na veřejně přístupnou komunikaci, a to buď bezprostředně, anebo prostřednictvím pozemku či stavby majících charakter neveřejné účelové komunikace a sloužících výhradně pro zajištění přímého napojení těchto pozemků. Tato „komunikace“ by z povahy věci měla být v přídatném spoluvlastnictví vlastníků napojovaných pozemků.*

V novém stavebním zákoně jsou obecné požadavky na vymezení pozemků stanoveny v ust. § 139, podle kterého se pozemky vymezují ... *tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním umožňovaly využití pro navrhovaný účel. Dále je stanoveno, že při vymezení pozemků se dbá na vymezení veřejných prostranství odpovídajících charakteru území, zejména uličního prostranství. Konkrétní podmínky pro povolení dělení a scelování pozemků jsou upraveny v ust. § 216, podle kterého se k žádosti o povolení dělení nebo scelení pozemků namísto projektové dokumentace přikládá celková situace v měřítku katastrální mapy, včetně parcelních čísel, se zakreslením požadovaného dělení nebo scelení pozemků s vyznačením přímého přístupu z veřejné komunikace ke všem pozemkům, nebo přes pozemek nebo stavbu stejného vlastníka, anebo na základě jiného věcného práva k cizímu pozemku nebo stavbě. Použitím spojky „nebo“ ve vztahu k „přímému přístupu z veřejné komunikace ke všem pozemkům“ zákonodárce jednoznačně dává najevo, že jsou možné i alternativy, kdy tzv. přímý přístup zajištěn není. Dovožovat z citovaného textu jakékoliv přísnější požadavky na způsob napojení, např. že se musí jednat o napojení trvalého charakteru či bezprostřední, dle autorky tohoto článku nelze. Postačovat by tedy mělo zajištění přístupu i formou služebnosti. Naopak, je spíše otázkou, nakolik může být existence předmětného napojení reálně vyžadována za situace, kdy jej žadatel v příloženém situačním výkrese sice vyznačí, ovšem pouze jako návrh. V tomto směru totiž nelze odhlédnout od řazení předmětného ustanovení požadujícího vyznačení přístupu ke vznikajícím pozemkům v procesní části zákona. Naproti tomu hmotné právní ustanovení žádný takovýto požadavek na vymezení pozemků neupravují.*

## Dopravní napojení stavebních pozemků

K vymezování stavebních pozemků dochází při umísťování, resp. dle současné právní úpravy povolování staveb. Dosavadní stavební zákon definoval stavební *pozemek jako pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje, anebo regulačním plánem*. Dle ust. § 20 odst. 4 dosavadní vyhlášky OTP se stavební pozemek vymezoval *tak, aby ... byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci*. Rozdíl oproti vymezování pozemků obecně spočívá v tom, že u pozemků stavebních byla stanovena podmínka napojení na veřejně přístupnou komunikaci, která měla být navíc kapacitně vyhovující. Z tohoto požadavku na rozdíl od požadavku na vymezování pozemků obecně nebylo možné udělit výjimku. Ust. § 22 dosavadní vyhlášky OTP stanovilo požadavky na min. šířku veřejných prostranství, jejichž součástí jsou pozemní komunikace zpřístupňující pozemek bytového nebo rodinného domu.

Nový stavební zákon upravuje požadavky na vymezování stavebních pozemků v ust. § 140. Co se týče požadavku na dopravní napojení těchto pozemků je nová právní úprava totožná, jako ta stávající. Podle ust. § 140 odst. 2 nového stavebního zákona se *stavební pozemek se vždy vymezuje tak, aby ... byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci*. Totožné požadavky jako doposud stanoví nová vyhláška OTP v ust. § 9 odst. 1 i na širší vymezovaných veřejných prostranství.

„Kapacitně vyhovující pozemní komunikace“ je neurčitý právní pojem, který nelze jednoznačně definovat, vymezit jeho obsah nebo rozsah. Výklad tohoto pojmu provádí v rámci svého uvážení správní orgán při posuzování konkrétní situace, přičemž vždy musí svůj výklad náležitě odůvodnit.<sup>1)</sup> V minulosti se objevily tendence spojovat otázku dostatečnosti parametrů komunikace, na kterou je napojována stavba, právě s požadavky stanovenými v jiné části vyhlášky na šíři veřejných prostranství. Metodika MMR<sup>2)</sup> k aplikaci § 22 dosavadní vyhlášky OTP upřesnila, že tyto dva požadavky nelze ztotožňovat ani zaměňovat. Zatímco požadavek na šíři veřejných prostranství se aplikuje v postupech, kdy je vymezováno nové veřejné prostranství, typicky tedy řízeních o umístění nových pozemních komunikací včetně chodníků či záměrů vytvářejících novou uliční síť, požadavky na napojení stavebního pozemku na stávající pozemní komunikaci jsou aplikovány na uvedeném zcela nezávisle. Tento přístup přijala následně i správní judikatura.<sup>3)</sup> Konkrétní a podrobná vodítka, jak posoudit dostatečnosti kapacity a parametrů komunikace v souvislosti s nároky záměru na veřejnou dopravní infrastrukturu, nabízí nedávný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2024, č. j. 30 A 43/2022-116.

- 1) Srov. např. rozsudek NSS z 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006-95, nebo nález ÚS z 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.
- 2) Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Pozemky veřejných prostranství*. Metodický pokyn dostupný na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj ČR zde: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-planovani/stanoviska-a-metodiky-k-zakonu-c-183-2006-sb-,-do/9-ostatni-stanoviska-a-metodiky/pozemky-verejnych-prostranstvi>.
- 3) Srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 2 As 224/2018-46, bod 66, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2021, č. j. 55 A 31/2019-91.

Otázkou je, zda je dosavadní výše citovaná judikatura týkající se napojování nově vymezovaných pozemků obecně aplikovatelná i na přístupy na stavební pozemky. Standard napojení stavebních pozemků by měl být i z logiky věci přinejmenším stejný jako u napojení pozemků nestavebních. I napojení stavebních pozemků by nepochybně mělo mít trvalý a bezprostřední charakter. Jak vyplývá z výše uvedeného, ten lze dle Nejvyššího správního soudu spatřovat i v napojení prostřednictvím pozemku či stavby mající charakter neveřejné účelové komunikace v přídatném spoluvlastnictví vlastníků jednotlivých pozemků.

K čemu se však bude muset vyslovit judikatura či metodika ústředních orgánů, je právě možnost zajistit „dopravní napojení“ ke stavebnímu pozemku přes další pozemek na základě jiného věcného práva, typicky služebnosti (věcného břemene). Dle ust. § 140 odst. 4 nového stavebního zákona navíc *lze při vymezování stavebního pozemku ... prokázat splnění požadavků odstavců 2 a 3 regulačním plánem nebo dokumentací pro vydání povolení záměru též s využitím dalších pozemků*. Dle autorky tohoto článku tedy není rozumného důvodu, proč by standard soukromoprávního zajištění přístupu měl být u vymezovaných pozemků jiný než u vymezovaných stavebních pozemků.

S tím však souvisí i další palčivá otázka, a sice, zda je dopravní napojení totéž, co přístup k pozemku. V tuto chvíli totiž není zcela zřejmé, zda se bude současný standard přístupů k pozemkům obecně prolínat i do dopravního napojování pozemků stavebních. Jeden úhel pohledu může být takový, že ať už je soukromoprávní titul k předmětnému pozemku sloužícímu k zajištění dopravního napojení na veřejnou pozemní komunikaci vlastnický anebo jiný věcně právní, pořád se jedná o pozemek (příp. stavbu na něm), který je „pouze“ prostředkem k dosažení dopravního napojení, a nikoliv tímto dopravním napojením samotným. Pak by ale nebylo možné vůči tomuto přístupovému pozemku („cestě“) vyžadovat splnění dalších požadavků jinak aplikovatelných na veřejné pozemní komunikace dle zákona o PozKom, např. že by se mělo jednat o komunikaci zpevněnou.

Druhá možnost je odlišovat termín „přístup k pozemkům z veřejné komunikace“, který zákon užívá při stanovení náležitostí žádosti o dělení pozemků, od termínu „dopravní napojení na veřejnou komunikaci“. Zatímco slovo „přístup“ naznačuje, že by se mělo jednat o zajištění vlastnického či jiného užívacího titulu pro účely přístupu k nově vznikajícímu pozemku bez ohledu na technické parametry tohoto napojení (tím spíš, že se tato otázka řeší pouze u dělení a scelování pozemků), spojení „dopravní napojení“, které je navíc následováno odkazem na zákon o PozKom, spíše evokuje, že by se mělo jednat o napojení dopravně vyhovující s určitým minimálním standardem dopravně-technických parametrů. Jaké by tyto parametry měly konkrétně být však právní předpisy výslovně nestanoví.

## **Vzdálenost zpevněné pozemní komunikace od stavby**

Vedle dopravního napojení pozemků a stavebních pozemků řeší obecné požadavky na výstavbu i přístupy k samotným stavbám. Podle ust. § 20 odst. 7 dosavadní vyhlášky OTP

*ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končí nejdale 50 m od stavby. Z tohoto požadavku bylo dle ust. § 26 vyhlášky možné udělit výjimku. Obdobný, ovšem značně obecněji formulovaný požadavek byl stanoven v ust. § 23 odst. 1 téže vyhlášky pro všechny typy staveb takto: Stavby podle druhu a potřeby se umísťují tak, aby bylo umožněno jejich napojení na ... pozemní komunikace ... Připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky. V dosavadním stavebním zákoně s těmito požadavky na přístupy a dopravní napojení navíc korespondovala také posuzovaná hlediska v územním a stavebním řízení (srov. např. ust. § 90 odst. 1 písm. b) a ust. § 111 odst. 1 písm. c)).*

Na rozdíl od předešlých požadavků na vymezování pozemků citované obecné požadavky na přístupy ke stavbám nevyžadují, aby se jednalo o pozemní komunikaci veřejně přístupnou. Smyslem těchto požadavků je totiž zabezpečit přístup pro složky integrovaného záchranného systému, kterým užívací titul ve vztahu k předmětným pozemkům vyplývá přímo ze zákona, a nikoliv pro vlastníky napojovaných pozemků.

V novém stavební zákoně ani v nové vyhlášce OTP obdobný konkrétní požadavek upraven výslovně není. Aplikace obdobného požadavku ovšem vyplývá z ust. § 145 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona a předpisů na úseku požární ochrany. Dle ust. § 145 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona *musí být stavba navržena a provedena tak, aby byla vhodná pro určené využití a po celou dobu trvání plnila při běžné údržbě a působení běžně předvídatelných vlivů základní požadavky na stavby, kterými jsou ... požární bezpečnost.* Vzhledem k tomu, že v režimu nového stavebního zákona dochází k umístění i povolení záměru v jednom řízení, z hlediska aplikace požadavků v řízení není rozhodující, jestli se jedná o požadavky na umístování staveb nebo o technické požadavky na stavby. U citovaného požadavku na dodržování požární bezpečnosti je uveden odkaz na poznámku pod čarou, která odkazuje na předpisy na úseku požární ochrany: *zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, a vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb.*

Podle ust. § 2 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 23/2008 Sb. *musí být stavba umístěna a navržena tak, aby podle druhu splňovala technické podmínky požární ochrany na přístupové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku, stanovené v českých technických normách uvedených v příloze č. 1 části 1.* Požadavky na přístupové komunikace pak stanoví ČSN vyjmenované v příloze č. 1 uvedené vyhlášky pro konkrétní druhy staveb. Např. u staveb pro bydlení se jedná o ČSN 73 0833, která upřesňuje požadavky normy ČSN 73 0802 z hlediska maximální vzdálenosti přístupové komunikace od objektu rodinného domu, kdy k rodinnému domu musí vést přístupová komunikace (alespoň zpevněná komunikace) s šířkou jízdního pruhu nejméně 3,0 m a končící nejvýše 50 m od posuzovaného objektu. Obdobně stanoví požadavky na příjezdovou komunikaci i další ČSN jmenované v příloze

č. 1 pro jiné druhy staveb.<sup>4)</sup> Vyhláška č. 23/2008 Sb. dále klade také požadavky na zakončení jednoruhové neprůjezdné komunikace delší než 50 m.

Z uvedeného tedy vyplývá, že požadavky na dopravní napojení staveb upravuje i současná právní úprava, byť nejsou v obecných požadavcích na výstavbu vyjádřeny výslovně. Související otázkou však je, kdo splnění těchto požadavků vyjádřených převážně v normách „zezávazných“ předpisy na úseku požární ochrany posuzuje. Z ust. § 31 zákona o požární ochraně vyplývá, že příslušným ke kontrole dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně posuzováním dokumentace pro povolení stavby, zařízení nebo udržovacích prací podle stavebního zákona, včetně změn této dokumentace je dotčený orgán vykonávající státní požární dozor. Toto posuzování se provádí v rámci státního požárního dozoru v rozsahu požárně bezpečnostního řešení podle zvláštního právního předpisu, avšak pouze u staveb, u kterých je vykonáván státní požární dozor.

Podle ust. § 40 odst. 1 zákona o požární ochraně se státní požární dozor nevykonává u staveb kategorie 0 a I (o které stavby se jedná, je upřesněno ve vyhlášce č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva). U staveb kategorie I, mezi které jsou na rozdíl od kategorie 0 řazeny i budovy, např. rodinné domy, se však zpracovává požárně bezpečnostní řešení. Jeho zpracovatel prokazuje dle ust. § 40 odst. 2 zákona o požární ochraně *shodu navrhovaného záměru stavby s technickými podmínkami požární ochrany pro navrhování staveb stanovenými prováděcím právním předpisem*.

Zároveň ale dle autorky článku nelze pominout, že dle výše uvedeného ust. § 145 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona je naplnění požadavků požární bezpečnosti jedním ze základních požadavků na stavby. V kombinaci s ust. § 193 odst. 1 písm. d) nového stavebního zákona, podle kterého stavební úřad v řízení o povolení záměru mimo jiné posuzuje jeho soulad s požadavky jiných právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy, nelze než dovodit, že u budov, u kterých nevykonává státní požární dozor dotčený orgán, by měl splnění těchto požadavků na přístup ke stavbě dle požárních předpisů de facto kontrolovat (v dokumentaci ověřovat) stavební úřad.

## **Připojování na pozemní komunikace dle zákona o pozemních komunikacích**

Zásadním hmotně právním aspektům propsaným zejména v obecných požadavcích na výstavbu se věnují kapitoly výše. Palčivou otázkou je ovšem i samotný proces, tedy podle jakých ustanovení a jakým způsobem má být připojení prakticky povoleno (zřízeno). Podle ust. § 10 odst. 1 zákona o PozKom *lze pozemní komunikace navzájem připojovat zřizováním křižovek nebo připojovat na ně sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo nájezdů. Přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací*. Citované ustanovení v souvislosti s novým stavebním zákonem nedoznalo změn.

---

4) Např. ČSN 73 0802 – Nevýrobní objekty, ČSN 73 0804 – Výrobní objekty, ČSN 73 0835 – Budovy zdravotnických zařízení a sociální péče.



Ke změnám ovšem došlo v dalších odstavcích upravujících již konkrétní postup a kompetence při zřizování připojení. Podle ust. § 10 zákona o PozKom ve znění účinném od 1. 1. 2024 (po novele související s přijetím nového stavebního zákona), *souvisí-li připojení pozemních komunikací navzájem nebo připojení sousední nemovitosti na dálnici, silnici a místní komunikaci, vyžadující povolení podle tohoto zákona, se záměrem povolovaným podle stavebního zákona, rozhodne o povolení připojení pozemních komunikací navzájem nebo připojení sousední nemovitosti na dálnici, silnici a místní komunikaci, jakož i úpravě takového připojení nebo jeho zrušení stavební úřad rozhodnutím o povolení záměru podle stavebního zákona.* Na uvedené navazuje odst. 5, podle kterého *k žádosti o povolení připojení podle odstavce 4 žadatel připojí také vyjádření vlastníka dotčené pozemní komunikace a jedná-li se o dálnici vyjádření Ministerstva dopravy, v ostatních případech vyjádření Policie České republiky. Nevydá-li vlastník dotčené komunikace vyjádření do 30 dnů od doručení žádosti, která má všechny náležitosti potřebné pro posouzení připojení, platí, že k připojení nemá připomínky a s připojením souhlasí.* Z citovaných ustanovení vyplývá, že příslušným k povolení připojení je stavební úřad, který tak učiní na základě žádosti a v rámci povolení záměru. Nahrazena tak byla původní úprava zavedená s účinností od 1. 1. 2018 v souvislosti s novým institutem společného řízení, jež pro účely tohoto řízení zavedla vydávání „pouze“ závazného stanoviska silničního správního úřadu. Do té doby se sjezdy a křižovatky zřizovaly dle zákona o PozKom výhradně na základě povolení silničního správního úřadu.

Praktické problémy, které stávající právní úprava přináší, mohou být reálně dva. Prvním z nich je nevyjasněná otázka, zda zákonodárce žádostí v ust. § 10 odst. 5 myslel samostatně podanou žádost o povolení připojení, anebo zda je žádostí o povolení připojení v těchto případech myšlena žádost o povolení záměru dle stavebního zákona. V praxi totiž většina žadatelů v režimu nového stavebního zákona samostatně o povolení připojení nežádá. Za předpokladu, že žádost o připojení má být i v těchto případech podána samostatně, by měl být žadatel o povolení záměru vyžadujícího připojení dle § 10 zákona o PozKom k podání této žádosti vyzván. Přihlédneme-li k tomu, že obě žádosti pak mají dle ust. § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, za následek zahájení řízení, pak by měla být obě zahájená řízení spojena postupem dle ust. § 140 téhož zákona. Jedině tak dojde k naplnění ust. § 10 odst. 4 i 5 zákona o PozKom zároveň.

Druhý, související, problém spočívá v podobě samotného výroku stavebního úřadu. Pokud by se výklad předmětné otázky ustálil způsobem, že o připojení dle § 10 zákona o PozKom musí být podána samostatná žádost, pak by mělo být o této otázce v rozhodnutí o povolení záměru rozhodnuto samostatným výrokem. Do budoucna nicméně nelze vyloučit ani takový výklad, který by považoval za žádost o povolení připojení žádost o povolení záměru dle stavebního zákona, jak je naznačeno výše, což by pak umožňovalo rozhodnout o obou otázkách výrokem jediným. Ani u takového výroku však není jednoznačné, zda by v něm povolení připojení (sjezdu) mělo být výslovně uvedeno, anebo zda se za povolení připojení považuje samo o sobě povolení záměru. Tuto situaci lze do určité míry připodobnit k ust. § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023, podle kterého *vydával povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené*

*náhradní výsadby, stavební úřad a bylo součástí výrokové části rozhodnutí dle stavebního zákona, a také k ust. § 18 odst. 1 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, podle kterého je-li takovým správním úkonem, namísto kterého se vydává jednotné environmentální stanovisko, rozhodnutí, je toto rozhodnutí součástí výrokové části rozhodnutí v následném řízení.* V citovaných ustanoveních sice zákonodárce výslovně uvádí, že příslušné povolení je součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu, to však ale činí patrně kvůli tomu, že v těchto případech je „navíc“ vydáno i podkladové závazné stanovisko, tzn. že potřeba povolit stejnou otázku navíc ve výroku rozhodnutí není zcela zřejmá. I přesto, že tedy ust. § 10 odst. 4 zákona o PozKom uvedení rozhodnutí ve výrokové části navazujícího povolení výslovně nezmiňuje, by měla být dodržena základní premisa, že o připojení dle ust. § 10 odst. 4 zákona o PozKom, které je pro tyto účely zároveň ustanovením zmocňovacím, je potřeba rozhodnout. Takové „rozhodnutí“ by mělo ve výrokové části, včetně právě odkazu na zmocňovací ustanovení, zaznít výslovně, tzn. ideálně jako „podvýrok“, resp. dílčí část výrokové části za předpokladu společného návětí.

## **Závěr**

Závěrem tohoto článku nelze než konstatovat, že tak jako i jiné oblasti stavebního práva, je i problematika přístupů na pozemky a jejich připojování na pozemní komunikace v mnoha ohledech nevyjasněná a nejednoznačná. Na tom nic nemění fakt, že hmotně právní úprava spočívá pouze v několika ustanoveních, z nichž navíc změn s novým stavebním zákonem doznala fakticky pouze některá. Ani za předchozí právní úpravy totiž nebyl výklad jednotlivých norem zcela jednoznačný, a v průběhu času se vyvíjel na základě závěrů správní judikatury. Tím, že nová právní úprava nuance, které vedly k nejasnostem, explicitně nevysvětlila, a zároveň k řešení problematiky zvolila z části odlišný přístup, lze současný stav označit za poměrně nepřehledný a zakládající předpoklad rozdílného přístupu aplikační praxe. Jistoty nedodává i koncepčně zcela rozdílné procesní pojetí, kdy dosavadní působnost silničních správních úřadů k rozhodování o připojování na pozemní komunikace je nyní zahrnuta do rozhodování stavebních úřadů o záměrech v režimu stavebního zákona. Zřejmě tedy nezbývá než doufat, že obdobně jako dosud vnesou více světla do předmětné problematiky postupem času teprve správní soudy.

## Konkurence fiktivního závazného stanoviska a nezákonně vydaného závazného stanoviska v odvolacím řízení

Martin Zídek

Kontrolní a přezkumná činnost má určité zpoždění za aplikační praxí, nicméně může objevit případy, jejichž zobecnění nemusí být oním příslovečným „přijít s křížkem po funuse“. V daném případě vedle sebe stály jak fiktivní závazné stanovisko,<sup>1)</sup> tak následně nezákonně vydané koordinované závazné stanovisko, kdy dotčený orgán nepostřehl nebo ignoroval fakt, že marně uplynula lhůta pro vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon 2006“). Současně je třeba konstatovat, že stavebnímu úřadu bylo jako příloha žádosti o povolení stavby přiloženo ono fyzicky vydané a současně nezákonně koordinované závazné stanovisko, které tak podmínilo výrok rozhodnutí stavebního úřadu. Následovalo odvolání, které mimo jiné směřovalo do zmíněného nezákonného závazného stanoviska, přičemž důvodem odvolací námitky nebyla nezákonnost daného závazného stanoviska, ale rozporování některých věcných závěrů tohoto fyzicky vydaného koordinovaného závazného stanoviska. Nadřízený stavební úřad pak vyzval nadřízený dotčený orgán k postupu podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Na základě výše uvedených důvodů se začal nadřízený dotčený orgán zaobírat danou věcí a byl to on, kdo zjistil skutečnost, že podřízenému dotčenému orgánu uniklo (ať již vědomě nebo nevědomě) marné uplynutí lhůty podle § 4 odst. 9 stavebního zákona a že odvoláním napadené závazné stanovisko je mimo jiné nezákonné, byť předmětem odvolacích námitek je jeho věcná správnost. Co teď nadřízený dotčený orgán s tímto fantem?

- 1) V otázce, zda mohlo ve smyslu § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dojít k fikci koordinovaného závazného stanoviska jako celku nebo docházelo „jen“ k fikci jednotlivých závazných stanovisek, nepanovala v dobové a velmi skrovné literatuře shoda. K této problematice viz zejména VEDRAL, Josef. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona, in: *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2021, str. 29–50, ISSN 1211-6386. ZÍDEK, Martin; TUPÝ, Michal. Památková péče po novele liniového zákona, in: *Stavební právo. Bulletin*, č. 1/2021, str. 27–45 nebo ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči II., in: *Správní právo*, 5/2022, str. 257–306, ISSN 0139-6005.

Odpověď na tuto otázku není jednoduchá a dosavadní výklady ani judikatura se zatím tímto temným koutem úpravy fikce závazného stanoviska prakticky nezabývaly, byť jisté náznaky řešení lze z těchto podkladů dovodit.

Obecně lze vyjít z předpokladu, že přezkum v rámci odvolacího řízení je ten nejširší možný, který tak může vyřešit nejen otázky věcné správnosti, ale případně dořešit i otázky hrubších vad, které by mohly založit nezákonnost. Jinými slovy v rámci přezkumu závazného stanoviska ve vazbě na podané odvolání by měl nadřízený dotčený orgán postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu vyřešit všechny věcné vady závazného stanoviska napadené odvoláním a všechny vady spojené se zákonností závazného stanoviska, kterými by se měl zabývat i bez jejich uvedení v odvolacích námitkách. Zde se nabízí analogie s § 89 odst. 2 správního řádu, který předpokládá, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a že správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlíží. To jsou postupy a úvahy, které by měl v rámci svého postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu respektovat i nadřízený dotčený orgán při tvorbě svého revizního závazného stanoviska.

Pravděpodobně jediným případem, kam v rámci odvolacího řízení zmocnění nadřízeného orgánu ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu nesahá, je zjištění nezákonnosti, která je spojena s absencí zmocnění dotčeného orgánu pro posouzení jím hájeného veřejného zájmu. Jde tak o případ, kdy podřízený dotčený orgán vůbec nebyl zmocněn závazné stanovisko vydat, a tedy ani nadřízený dotčený orgán nemůže za veřejný zájem, který není zamýšlenými či realizovanými pracemi vůbec dotčen, formulovat své revizní závazné stanovisko. Nabízí se však možnost závazné stanovisko, vydané bez zákonného zmocnění, postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu jako nezákonné zrušit, a tím současně vypořádat odvolací námitku jako bezpředmětnou, neboť ke konfliktu s tímto veřejným zájmem nemohlo v daném případě dojít.

Je však třeba se vrátit k předmětné situaci a vyjít z předpokladu, že v daném případě zde zmocnění podřízeného dotčeného orgánu dáno je, a nezákonnost spočívá ve faktu, že si vzájemně konkurují fyzicky vydané a nezákonné závazné stanovisko napadené odvoláním a fiktivní závazné stanovisko, jehož existenci si dosud kromě nadřízeného dotčeného orgánu nikdo výslovně nepovšiml.

Jak vyplývá z postupně se ustalující judikatury správních soudů,<sup>2)</sup> je povinností dotčených orgánů poskytnout příslušnému správnímu úřadu součinnost při vypořádání ná-

---

2) Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 118/2024-117 ze dne 14. 3. 2025 nebo č. j. 3 As 95/2024-49 ze dne 7. 1. 2025, rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 13/2024-164 ze dne 30. 7. 2024 nebo rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 A 69/2021-102 ze dne 20. 12. 2023.

mitek směřujících do problematiky dotčeného veřejnému zájmu, a tím umožnit příslušnému orgánu, aby ve vztahu k dotčenému veřejnému zájmu přijal zákonné rozhodnutí. V komentovaném případě zákonné rozhodnutí o odvolání.

Pokud vyjdeme z předpokladu, že v rámci odvolacího řízení může nadřízený dotčený orgán napravit jak věcné vady, tak vady spojené s nezákonností závazného stanoviska, pak se tedy ve vazbě na § 149 odst. 7 správního řádu zřejmě nabízí poněkud svérázná, ale s ohledem na zásadu hospodárnosti podle § 6 odst. 1 správního řádu a zásadu soudnosti podle § 4 odst. 1 téhož zákona procesně nejúspornější cesta formulování závazné části revizního závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu. V této závazné části svého závazného stanoviska by tak nadřízený dotčený orgán formuloval jednoznačný výrok posuzující daný záměr jako celek, čímž by současně změnil jak odvoláním napadanou závaznou část nezákonně vydaného závazného stanoviska, tak souběžně vyřešil pravděpodobně konkurující závěr o bezpodmínečné přípustnosti fiktivního závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona 2006. V odůvodnění svého revizního závazného stanoviska by pak nadřízený dotčený orgán měl v souladu s § 149 odst. 2 správního řádu jednak popsat onen procesní zmatek, který ho vedl k formulování jeho závazné části a vysvětlení toho, proč v téže věci zasahuje hned do dvou závazných stanovisek, kdy zřejmě o existenci onoho fiktivního závazného stanoviska neměl nikdo povědomí až do momentu, kdy se nadřízený dotčený orgán seznámil se spisem podřízeného dotčeného orgánu. Současně však v odůvodnění svého závazného stanoviska musí pamatovat nadřízený dotčený orgán i na související otázku věcné správnosti svého závazného stanoviska, tj. odůvodnit, proč formuloval výrok nahrazující obě vzájemně si konkurující závazná stanoviska oním jedním věcným závěrem, který pak současně ve smyslu § 4 odst. 10 stavebního zákona může, ale nemusí odůvodňovat odchýlný závěr od fiktivního závazného stanoviska. Je třeba si totiž uvědomit, že závěr revizního závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu může i v takto procesně spleťtí kauze znít, že zamýšlené práce jsou přípustné bez jakéhokoli omezení, pak ovšem tyto důvody je třeba ve vztahu ke konkurujícímu fyzicky vydanému závaznému stanovisku vysvětlit a současně nelze odkázat jen na skutečnost, že došlo k fikci, protože ta sama o sobě přezkoumatelnost věcných závěrů revizního závazného stanoviska nemůže založit. Fiktivní závazné stanovisko pochopitelně žádné věcné odůvodnění neobsahuje. Z věcného hlediska tak není na co odkázat. Tyto důvody souladnosti nebo nesouladnosti záměru s hájeným veřejným zájem musí nadřízený dotčený orgán v odůvodnění svého revizního závazného stanoviska vždy v souladu s § 149 odst. 2 správního řádu výslovně popsat a opřít je o shromážděné důkazy.

Zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 118/2024-117 ze dne 14. 3. 2025 je pak dokladem skutečnosti, že vyřešením oné nezákonnosti spočívající např. v konkurenci fiktivního závazného stanoviska a fyzicky vydaného závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu, tj. reálně posláním problému o instanci níže v rámci hierarchie dotčených orgánů, nestačí. Máme zde totiž běžící odvolací řízení příslušného správního orgánu a v jeho rámci musí být dořešeny uplatněné odvolací námitky. Navíc podle § 225 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „stavební zákon 2021“) v řadě případů nebude odvolací stavební úřad disponovat zmocněním obdobně jako nadřízený dotčený orgán možností věc přesunout zpět na první instanci stavebních úřadů a odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a řízení vrátit zpět první instanci. Apelační princip tento procesní postup v řízení o žádosti stavebnímu úřadu zakazuje. Stále zde tedy visí ve vzduchu ona součinnost, kterou musí ve vztahu k uplatněným námitkám poskytnout odvolacímu stavebnímu úřadu nadřízený dotčený orgán. Je zjevné, že přesunutím problému o patro níže v rámci hierarchie dotčených orgánů ve vazbě na § 149 odst. 8 správního řádu, daná součinnost vyřešena není. Jak dokládá zmíněný rozsudek, zakládá si tím nadřízený dotčený orgán pouze další procesní problém, který se k němu v ještě složitější podobě vrátí.

I z tohoto důvodu se tak jeví výše popsané řešení podle § 149 odst. 7 správního řádu, kdy je souběžně ve výslovné vazbě na odvolací řízení nadřízeného dotčeného orgánu dořešena jak otázka konkurujícího fyzicky nezákonně vydaného závazného stanoviska a fiktivního závazného stanoviska v téže věci a k téže žádosti, tak otázka věcných námitek odvolatele či odvolatelů, jako nejrozsudnější procesní východisko z této poněkud procesně nepřehledné situace.

Nicméně dalším souvisejícím problémem v dané věci byla skutečnost, že předmětnou vadou nezákonnosti netrpí „prostě“ závazné stanovisko za jeden dotčený veřejný zájem, ale touto vadou trpí koordinované závazné stanovisko. Navíc je třeba uvést, že v dané věci bylo koordinované závazné stanovisko sumářem postojů za jednotlivé dotčené veřejné zájmy, které nebyly vzájemně provázány. Takže v jednom koordinovaném závazném stanovisku se potkávaly názory, které zamýšlený záměr připouštěly, připouštěly ho s podmínkami, tak i záměr nepřipouštěly. Soulad takto „konstruované“ závazné části koordinovaného závazného stanoviska s požadavkem vzájemně nerozpornosti podle § 4 odst. 7 věty druhé stavebního zákona 2006 je další otázkou, která zpochybňuje zákonnost koordinovaného závazného stanoviska jako celku. Je třeba konstatovat, že zjevně zásadnějším problémem by v daném případě měla být skutečnost, že při vydávání koordinovaného závazného stanoviska dotčenému orgánu marně uplynula lhůta podle § 4 odst. 9 stavebního zákona 2006. Současně je třeba konstatovat, že koordinované závazné stanovisko bylo přijato na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Nadřízeným dotčeným orgánem byl tak krajský úřad, který mohl opět zopakovat koordinaci, ke které došlo nezákonně na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Za daného stavu lze tedy konstatovat, že odvolacími námitkami byly sice napadeny jen části koordinovaného závazného stanoviska, které záměr nepřipouštěly, ale nezákonností trpělo koordinované závazné stanovisko jako celek, a to s ohledem na marné uplynutí lhůty podle § 4 odst. 9 stavebního zákona 2006. S ohledem na skutečnost, že v daném případě pokrývá svou působností krajský úřad jako nadřízený dotčený orgán celé koordinované závazné stanovisko, nabízí se, že v rámci výše zmíněného postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu nahradí svým revizním koordinovaným závazným stanoviskem krajský úřad celé nezákonné koordinované závazné stanovisko a vyřeší tím nejen odvolací námitky, ale i nezákonnost, kterou na dílčím úseku za jeden veřejný zá-

jem krajský úřad zjistil, která však svědčí koordinovanému závaznému stanovisku jako celku. Tímto krokem je možné současně vyřešit i možnou pochybnost spojenou s respektováním § 4 odst. 7 věty druhé stavebního zákona 2006 při vydání koordinovaného závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Ve vztahu k výše uvedenému rozboru lze vznést námitku, že tento rozbor přišel opožděně, neboť stavební zákon 2006 již byl zrušen. Nicméně v daném případě byla sice řešena situace spojená s fikcí závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona 2006, ale je třeba si na tomto místě připomenout, že zcela obdobná situace může nastat i ve vazbě na § 178 odst. 3 stavebního zákona 2021. Navíc je třeba mít na paměti, že podle ustanovení § 330 odst. 1 stavebního zákona 2021 se řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Odhadnout, kdy napadne poslední odvolací věc podle stavebního zákona 2006 na odvolací stavební úřad, lze jen těžko a je třeba si připomenout enormní nápor žádostí o posouzení stavebních záměrů před 1. 7. 2024.<sup>3)</sup> Navíc návrat složitých kauz podle stavebního zákona 2006 od správních soudů lze očekávat ještě v řádu let. Pak je třeba pamatovat, že § 330 odst. 9 stavebního zákona 2021 předpokládá, že závazná stanoviska dotčených orgánů vydaná přede dnem nabytí účinnosti stavebního zákona 2006 se považují za podklady pro vydání rozhodnutí v řízeních podle stavebního zákona 2006. Tedy přezkum závazných stanovisek vydaných za platnosti stavebního zákona 2006 se v rámci odvolacích řízení podle stavebního zákona 2021 bude odehrávat rovněž po řadu let a i pak bude třeba mít na paměti myšlenky uvedené výše.

Pochopitelně výše uvedený příspěvek danou tematiku nevyčerpal. Poznání, že došlo k uvedenému konfliktu, nemusí být spojeno jen s odvolacím řízením. Závazné stanovisko je z hlediska zákonnosti přezkoumatelné i samostatně podle výše uvedeného § 149 odst. 8 správního řádu. Navíc může jít a zpravidla půjde o situaci, kdy nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek. Jak v takovémto případě souběžně pojmout přezkumy obou závazných stanovisek, tj. nezákonně vydaného i fiktivního závazného stanoviska? Navíc nemusí jít stejně jako v tomto případě o „prosté“ závazné stanovisko, ale o koordinované závazné stanovisko, kdy prvoinstanční orgán (typicky krajský úřad) nemá společně nadřízený dotčený orgán, který by mohl jako v komentovaném případě řešit přezkum koordinovaného závazného stanoviska jako jeden celek? Jinými slovy ve vazbě na stavební zákon 2006 a i na stavební zákon 2021 bude ještě roky o čem přemýšlet, což navíc při aktuální neustálenosti stavebního práva může znamenat, že rozborů možných postupů budou i nadále přicházet až ve chvíli, kdy již platí jiná úprava, na kterou lze rozbor určité otázky vztáhnout jen v omezeném rozsahu.

---

3) Např. Zavalené stavební úřady. Odbavování podle nových pravidel drhne, in: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-byznys-reality-zavalene-stavebni-urady-podle-novych-pravidel-neodbavily-jediny-pripad-255940>, vyhledáno dne 3. 5. 2025.

# Stavební kontrola a kontrolní řád – některé otázky

Jitka Jelínková

Subsidiární použití kontrolního řádu při stavební kontrole vyvolává některé právní otázky, neboť z úpravy v § 292 a 293 stavebního zákona nemusí být zřejmé, v jakém rozsahu je zvláštní oproti úpravě v kontrolním řádu.

Stavební zákon cílí na efektivnější úpravu vstupu na pozemek a do stavby a na zrychlené postupy při stavební kontrole a v navazujících správních řízeních, zejména pokud jde o odstranění zjištěných nedostatků, a to při zachování náležité ochrany práv dotčených osob.

Úpravu stavební kontroly je nutné vhodně „provázat“ s tradičními klíčovými pojmy a instituty kontrolního řádu, počínaje vymezením kontrolovaných osob při jednotlivých kontrolách v působnosti stavebních úřadů, přes rozlišení dvou základních způsobů zahájení kontroly (kontroly předem ohlášené i předem neohlášené) až po vyřizování námitek kontrolovaných osob proti kontrolnímu zjištění obsaženému v protokolu o kontrole.

## Subsidiární použití kontrolního řádu při stavební kontrole

Subsidiární použití kontrolního řádu při stavební kontrole (§ 291 a násl. stavebního zákona) považuji za správné, neboť vyloučení aplikace obecného procesněprávního předpisu při určitých kontrolách<sup>1)</sup> (tj. postupech, jejichž cílem je zjistit, zda nositelé veřejnoprávních povinností je dodržují) by z logiky věci mělo být výjimečné. Pokud jiný zákon vylučuje subsidiární použití kontrolního řádu při postupu kontrolní povahy, je s tím spojeno riziko „mezer“ v právní úpravě (neboli tato právní úprava není komplexní, ač by měla být), nedostatečné ochrany práv kontrolovaných a dalších dotčených osob či nedostatečných nástrojů pro prosazování práva kontrolními orgány.

Klasická hierarchie právních předpisů upravujících kontrolu, tj. a) *„jiný právní předpis“* (zvláštní zákon, příp. přímo použitelný předpis EU), b) *kontrolní řád*, c) *správní řád*, proto podle mého názoru může vyhovovat i stavebním úřadům, které *„kontrolují plnění povinností vyplývajících z tohoto zákona, jiných právních předpisů v mezích jejich působnosti a z rozhodnutí a opatření obecné povahy vydaných podle tohoto zákona“* (§ 291).

---

1) Např. kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu, dozor Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, daňová kontrola podle daňového řádu, kontrola posuzování zdravotního stavu pro účely pojištění a kontrola dodržování režimu dočasné práce neschopného pojištěnce podle zákona o nemocenském pojištění.



Pro vynechání „úrovně“ kontrolního řádu jako procesní úpravy „šité na míru“ povaze kontroly, a tedy použití jen úpravy ve zvláštním zákoně (kontrolní prohlídka stavby podle § 133 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s dalšími souvisejícími ustanoveními, zejména § 172 vstup na pozemky a do staveb a § 173 pořádková pokuta) a podpůrné úpravy ve správním řádu (např. § 18 protokol) v zásadě nevidím důvod ani při stavební kontrole.

## Kontrolní prohlídka i jiné úřední postupy

Od stavební kontroly podle § 291 a násl. stavebního zákona je třeba odlišovat kontrolní prohlídku podle § 227. Právě tím, že se „*nejedná o kontrolu ve smyslu vnitřní nebo vnější kontroly ve veřejné správě, ale o obdobu ohledání na místě*“, vysvětluje důvodová zpráva, že se při kontrolní prohlídce nepostupuje podle kontrolního řádu. Protože ale každý postup při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy musí mít svá právní pravidla, odkazuje úprava kontrolní prohlídky na obdobné použití některých ustanovení upravujících stavební kontrolu (vstup na pozemek a do stavby, výzva osobám povinným zúčastnit se, výzva k odstranění zjištěných nedostatků, pověření ke kontrole), resp. počítá s pořizováním protokolu, na nějž se subsidiárně vztahuje § 18 správního řádu, a s použitím § 62 správního řádu (pořádková pokuta).

Obecně platí, že v praxi se nutně vyskytují i postupy, které, přinejmenším v daný okamžik, není efektivní či ani možné provádět „kontrolou zahájenou vůči konkrétní kontrolované osobě“. Cílem těchto jiných úředních postupů bývá zjištění faktického stavu, závad na pozemku či stavbě apod. Pokud je faktický stav možné zjistit bez součinnosti s dotčenou osobou, resp. bez dotčení jejích práv (typicky vlastníka pozemku či stavby) např. z veřejně přístupného místa, není samozřejmě nutné za všech okolností provádět kontrolu podle kontrolního řádu.<sup>2)</sup> Důvodem nemožnosti zahájit kontrolu podle kontrolního řádu pak může být hrozící nebezpečí z prodlení (např. samovolná změna stavu), resp. zmaření účelu úkonu (zahlazování stop) ve spojení s tím, že na místě není zastížena kontrolovaná osoba ani povinná osoba; k těmto pojmům typickým pro kontrolní řád podrobněji dále.

Stejně tak obecně platí, že zahájení správního řízení o uložení sankce, opatření k nápravě či jiného správního opatření nemusí předcházet kontrola.<sup>3)</sup> „Indicie“ pro zahájení správního řízení a podklady pro vydání rozhodnutí mohou být získány jinými úředními

---

2) Platí ostatně zásada zatěžovat dotčené osoby co nejméně a nikomu nepůsobit zbytečné náklady (§ 6 odst. 2 správního řádu).

3) V § 294 a § 295 (zakazující opatření, opatření k nápravě) se výslovně uvádí, že stavební úřad může takto postupovat i bez provedené kontroly, s využitím vhodných nástrojů správního řádu (zejména § 143 řízení na místě) a speciální úpravy ve stavebním zákoně (rozhodnutí může být prvním úkonem stavebního úřadu v řízení).

postupy, ať již jde o vlastní „místní šetření“ správních orgánů<sup>4)</sup>, nebo např. opatrování vysvětlení, žádosti o součinnost jiných orgánů veřejné moci apod. Pochopitelně největší pozornost je třeba věnovat situacím, kdy by skutečnosti zjištěné jinak než při kontrole (tedy v procesu, kde má kontrolovaná osoba jasně zajištěna svá práva) měly být (třeba i jediným) podkladem pro rozhodnutí o přestupku.<sup>5)</sup>

### **V jakém rozsahu je úprava některých otázek stavební kontroly zvláštní vůči ustanovením kontrolního řádu?**

Kromě obtíží, které přináší osvojení si nové právní úpravy vždy, považuji za problematické zejména to, že z úpravy v § 292 a 293 stavebního zákona není vždy zcela zřejmé, v jakém rozsahu je zvláštní oproti úpravě v kontrolním řádu.

To plyne např. z toho, že stavební zákon nepoužívá v praxi zavedené pojmy kontrolního řádu „*kontrolovaná osoba*“ (§ 1 odst. 1 ve spojení s § 2 kontrolního řádu – nositel povinností, jejichž plnění je kontrolováno) a „*povinná osoba*“ [§ 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu – podle široké definice a judikatury v podstatě každý, kdo má nebo měl s kontrolovanou osobou jakýkoli „nenáhodný vztah“<sup>6)</sup>], příp. „*přizvaná osoba*“ (§ 6 kontrolního řádu – fyzická osoba, jejíž účast na kontrole je v zájmu dosažení kontroly<sup>7)</sup>).

Stavební zákon z úpravy kontrolní prohlídky v § 133 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. zachovává institut výzvy stavebního úřadu vůči osobám povinným zúčastnit se kontroly, přičemž úprava výzvy má zřejmě být obdobou předvolání podle § 59 správního řádu, zatímco kontrolní řád zná povinnost součinnosti kontrolované a povinné osoby, a to

---

4) Z vlastních „zjišťování stavu věci na místě“ (tj. nikoli v rámci kontroly či správního řízení) se v praxi stále pořizují jak úřední záznamy/zápisy/protokoly výslovně neopřené o žádnou právní úpravu, tak se používají postupy podle § 138 ve spojení s § 54 správního řádu (zajištění důkazu ohledáním na místě před zahájením řízení) či záznamy o úkonech předcházejících kontrole podle § 3 kontrolního řádu (navazuje-li na tyto úkony kontrola, mohou sloužit skutečnosti takto získané jako podklad pro kontrolní zjištění).

5) Podle § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, platí, že „v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku“.

6) Kontrolní řád definuje povinnou osobu především, ale nejen pro účely zahájení předem neohlášených kontrol jako osobu, „*kteřá kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebrá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela*“. Předchozí zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, pojem „povinná osoba“ neznal, a proto judikatura vymezila v obdobném smyslu tzv. jinou odpovědnou osobu.

7) Podle důvodové zprávy ustanovení míří především na znalce, tlumočníky a jiné experty, jejichž účast při konkrétní kontrole je potřebná k posouzení odborných otázek souvisejících s předmětem kontroly. Přizvanými osobami mohou být i zaměstnanci správních orgánů se souvisejícími kompetencemi, podatel podnětu ke kontrole, zástupce ekologického, „spotřebitelského“ či jiného spolku, profesního stavovského sdružení, představitel samosprávy apod.

s hrozbou poměrně vysoké pokuty za přestupek – do 500 000 Kč v případě kontrolované osoby a do 200 000 Kč v případě povinné osoby [§ 10 odst. 2 a 3, § 15 kontrolního řádu].

Stavební zákon se zjevně snaží o zrychlené postupy při stavební kontrole a navazujících správních řízeních, ovšem vyřizování námitek proti kontrolnímu zjištění obsaženému v protokolu o kontrole [jedno z klíčových práv kontrolované osoby – srov. § 10 odst. 1 písm. d), § 12 odst. 1 písm. h) a i), § 13, § 14 kontrolního řádu] až v navazujícím řízení, případně dokonce až v jeho odvolací fázi (§ 292 odst. 2 stavebního zákona), může přinášet komplikace a sporné právní otázky.

Ostatně, ani úprava vstupu na pozemky a do stavby v § 293 stavebního zákona, o níž důvodová zpráva uvádí, že je speciální, „*neboť právní úprava kontrolního řádu se nejeví jako dostatečná*“, nemusí být ve všech ohledech efektivnější než obecná úprava v § 7 kontrolního řádu.

Dále se nad nastíněnými problémy zamyslím v tom pořadí, v jakém jsou uvedené otázky upraveny v jednotlivých odstavcích § 292 a v § 293 stavebního zákona.

### **Více kontrolovaných osob (spoluvlastníků stavby)**

Před závorku si ovšem dovolím vytknout otázku „společné kontroly“ více kontrolovaných osob. Ačkoliv klasický přístup se nese v duchu „jedna kontrola jedné kontrolované osoby“, těžko si lze efektivní kontrolu u staveb ve spoluvlastnictví představit jinak, než za přiměřeného použití § 140 správního řádu o společném řízení. Přesto či možná právě proto, že mi není známo, že by judikatura kdy řešila nějaký spor související s prováděním „společných“ kontrolních úkonů vůči více kontrolovaným osobám, jejichž právní povinnosti (protiprávní činnost či nečinnost apod.) spolu souvisejí, nepochybuji o možnosti přiměřeného použití ustanovení o společném řízení při kontrole.<sup>8)</sup>

### **Doručování stejnopisu protokolu o kontrole až v „navazujícím“ správním řízení**

Podle § 292 odst. 2 stavebního zákona platí, že „*je-li na základě kontroly zahájeno správní řízení, doručuje se stejnopis protokolu účastníkům řízení a dotčeným orgánům spolu s oznámením o zahájení řízení nebo s rozhodnutím, které je prvním úkonem stavebního úřadu v řízení*“.

---

8) Judikatura výslovně připustila pořízení více protokolů s kontrolním zjištěním z jedné a téže kontroly jedné kontrolované osoby, pokud např. se kontrola týká více dílčích předmětů či kontrolovaných období. Důvodem pro pořízení více protokolů z téže kontroly může být různá časová náročnost, kterou si vyžaduje učinění jednotlivých kontrolních zjištění, přehlednost výsledků kontroly apod. (Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 35/2004-38 ze dne 28. 4. 2006, Sb. NSS č. 1559/2008).

Již vzhledem k zařazení tohoto ustanovení nemůže být míněn jiný protokol, než protokol o kontrole podle § 12 kontrolního řádu. Podle § 13 kontrolního řádu platí, že proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky; námitky se podávají kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, není-li stanovena v protokolu o kontrole lhůta delší. Způsoby a lhůty pro vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění upravuje § 14 kontrolního řádu. Vyřízení námitek ve správním řízení s kontrolovanou osobou je jedním z možných způsobů; při splnění ostatních podmínek<sup>9)</sup> platí, že „vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení“.

V případě doručování stejnopisu protokolu o kontrole spolu s oznámením o zahájení řízení proto v zásadě není problém vyřídit případné námitky proti kontrolnímu zjištění v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.

Pokud by však stavební úřad měl doručit stejnopis protokolu o kontrole spolu s rozhodnutím, které je prvním úkonem stavebního úřadu v řízení, jak bude učiněno zadost právu kontrolované osoby na vyřízení námitek? Zřejmě by se v takovém případě námitky proti kontrolnímu zjištění stávaly odvolacími námitkami a byly-li by důvodné, vedlo by to ke zrušení rozhodnutí, což nepřispěje k urychlení přijetí opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou nebo k ukládání sankcí za ně. Navíc, u přestupkového postihu nedostatků zjištěných kontrolou by striktní postup podle § 292 odst. 2 stavebního zákona (tj. doručit stejnopis protokolu o kontrole spolu s oznámením o zahájení řízení, nebo s rozhodnutím, které je prvním úkonem stavebního úřadu v řízení) zřejmě vylučoval ve správní praxi oblíbené využití § 81 přestupkového zákona tak, že nepodá-li kontrolovaná osoba námitky proti kontrolnímu zjištění a správní orgán považuje skutkové zjištění za dostatečné, rozhodne o přestupku příkazem jako prvním úkonem v řízení.

Další otazník vyvolává formulace stavebního zákona o doručení stejnopisu protokolu (o kontrole) „účastníkům řízení a dotčeným orgánům“ (spolu s oznámením o zahájení řízení nebo s rozhodnutím, které je prvním úkonem stavebního úřadu v řízení). Formulace použitá v § 14 odst. 3 kontrolního řádu (hovoří se o zahájení správního řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě „s kontrolovanou osobou“) naopak naznačuje, že s jinými účastníky řízení než kontrolovanou osobou se v řízení „navazujícím“ na výkon

---

9) Podle § 14 odst. 3 kontrolního řádu platí: „Jestliže je do vyřízení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námitky vyřídit v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, který kontrolu vykonal, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námitky předat tomuto správnímu orgánu. O předání námitek kontrolní orgán kontrolovanou osobu vyrozumí. Jestliže je však správní řízení zahájeno v přímé souvislosti pouze s některými skutečnostmi obsaženými v protokolu o kontrole, které lze od ostatních skutečností v daném protokolu o kontrole oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.“

kontroly jaksi nepočítá – vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění se stěží přímo dotýká někoho jiného než kontrolované osoby. Nicméně, nebude-li řízením ve smyslu § 292 odst. 2 stavebního zákona řízení o přestupku<sup>10)</sup>, je širší okruh účastníků řízení a dotčených orgánů možný, a stejnopis protokolu o kontrole (obsahující mj. poučení kontrolované osoby o vyloučně jejím právu podat námitky proti kontrolnímu zjištění) jim vzhledem k dikci citovaného ustanovení bude nutné doručit.

### **Výzva k účasti na kontrole a způsoby zahájení kontroly podle kontrolního řádu**

Úprava výzvy stavebního úřadu vůči stavebníkovi, vlastníkovi stavby, případně dalším osobám povinným zúčastnit se kontroly vyvolává rovněž otázky.

Stavebník nebo vlastník stavby jsou podle okolností (předmětu kontroly) nepochybně kontrolovanou osobou ve smyslu kontrolního řádu.

Jsou ostatní osoby uvedené v § 292 odst. 3 stavebního zákona („osoby činné ve výstavbě“) povinnými osobami ve smyslu kontrolního řádu, nebo snad osobami přizvanými ke kontrole? Podle mého názoru jde o osoby povinné, neboť je lze podřadit pod širokou definici povinné osoby podle kontrolního řádu (osoby, která má ke kontrolované osobě určitý „profesionální“ vztah) a smyslem výzvy (včetně poučení o právních následcích nevyhovění) nepochybně je, aby si kontrolní orgán (stavební úřad) účast těchto osob (některé z nich) při kontrole mohl vynutit. Institut přizvaných osob podle kontrolního řádu míří především (byť nejen) k zajištění účasti znalců a jiných expertů a k tomu, aby kontrolovaná osoba musela jejich účast při kontrole strpět<sup>11)</sup>; kontrolní řád neupravuje vztahy mezi kontrolním orgánem a přizvanou osobou v tom směru, že by kontrolní orgán mohl někoho učinit přizvanou osobou proti jeho vůli. Přizvanou osobou ve smyslu § 6 kontrolního řádu by při stavební kontrole mohl být např. statik, znalec, zástupce obce, ale vyloučit nelze ani podatele podnětu ke kontrole, pokud by pro „dobrou místní znalost“ mohl přispět k dosažení účelu kontroly.

Další otázka je, zda má výčet osob uvedených v § 292 odst. 3 stavebního zákona znamenat, že jiné osoby nelze považovat za povinné osoby ve smyslu kontrolního řádu, a tedy vyžadovat jejich účast při výkonu kontroly na místě a další formy součinnosti potřebné k výkonu kontroly. Na tuto otázku je podle mého názoru třeba odpovědět záporně, neboť k vyloučení široké obecné úpravy povinných osob podle kontrolního řádu není rozumný důvod.

---

10) V praxi je řízením, v němž se vyřizují námitky proti kontrolnímu zjištění, nejčastěji právě řízení o přestupku, a obviněný z přestupku (dříve kontrolovaná osoba) v něm bývá jediným účastníkem.

11) Podle § 6 odst. 3 kontrolního řádu platí, že „*práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přizvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu*“.

Klíčovou otázkou je, jak lze písemnou výzvu doručovanou do vlastních rukou s nejméně pětidenním předstihem skloubit s úpravou způsobů zahájení kontroly v § 5 odst. 2 kontrolního řádu.

V případě tzv. předem ohlášené kontroly, tj. kontroly zahajované doručením oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě [§ 5 odst. 2 písm. b)], lze v oznámení o zahájení kontroly nepochybně učinit zadost požadavkům § 292 odst. 3 stavebního zákona jak vůči kontrolované osobě, tak případně zároveň vůči povinné osobě (povinným osobám); povinnou osobu je samozřejmě možné či v některých případech vhodné obeslat samostatnou výzvou.

V případě tzv. předem neohlášené kontroly, tj. kontroly zahajované na místě předložením pověření ke kontrole (zpravidla ve formě průkazu) kontrolované osobě nebo povinné osobě [§ 5 odst. 2 písm. a)], se výzva podle § 292 odst. 3 stavebního zákona samozřejmě neuplatní, tj. součinnost by po stavebníkovi nebo vlastníkovi stavby mohl stavební úřad požadovat jen tehdy, pokud by na místě byli zastiženi. S tím ovšem souvisí otázka úpravy vstupu na pozemek a do stavby v zásadě jen s vědomím jejich vlastníků v § 293 stavebního zákona; k tomu několik poznámek níže.

### Výzva k odstranění zjištěných nedostatků v rámci kontroly

Úprava v § 292 odst. 4 stavebního zákona, podle níž „*stavební úřad může v rámci kontroly ústně vyzvat kontrolovanou osobu k odstranění zjištěných nedostatků a stanovit jí k tomu přiměřenou lhůtu, což zaznamená v protokolu*“ (o kontrole) spolu s poučením o následcích spojených s neodstraněním zjištěných nedostatků, se jako problematická nejeví. Je sice skutečností, že opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole se v zásadě ukládají formou správního rozhodnutí<sup>12)</sup>, ale (kvalifikovanou) výzvu k odstranění zjištěných nedostatků znají i jiné právní předpisy,<sup>13)</sup> případně některé předpisy upravují oprávnění (obvykle konkrétních úředních osob, tj. inspektorů specializovaných kontrolních orgánů) vydávat k odstranění zjištěných nedostatků závazné pokyny, a to zpravidla v rámci kontroly na místě; závazné pokyny jsou faktické (bezformální) a dodatečně se určitým způsobem formalizují apod.<sup>14)</sup>

Výzva k odstranění zjištěných nedostatků je navíc v praxi stavebních úřadů zažitá (byť nikoli v rámci kontroly podle kontrolního řádu). Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „*pro případ zjištění nedostatků, které lze odstranit bez autoritativního nařízení a které*

12) Srov. Závěr č. 145 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 13/2006-90 ze dne 14. 11. 2007.

13) Např. § 114 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

14) Např. oprávnění veterinárních inspektorů, inspektorů ČOI. O závazném pokynu může být povinnost učinit písemný záznam s možností určité právní obrany dotčené osoby (podání námitek, které nemají odkladný účinek).

*není nutno řešit obratem (tak tomu bude ostatně nejčastěji), se umožňuje v prvním kroku učinit ústní (kvalifikovanou) výzvu s poučením o dalším postupu, která bude zaznamenána v protokolu“.*

## **Vstup s vědomím vlastníka pozemku nebo stavby**

Úprava vstupu na pozemky a do stavby v § 293 stavebního zákona je zřejmě zamýšlena jako komplexní speciální úprava vůči úpravě vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor v § 7 kontrolního řádu, když, jak již zmíněno výše, důvodová zpráva uvádí, že *„právní úprava kontrolního řádu se nejeví jako dostatečná“*.

V mnoha ohledech úprava ve stavebním zákoně nepochybně je efektivnější, a to především v úpravě možnosti stavebního úřadu „zjednat si přístup“ na pozemek nebo do stavby (samozřejmě při splnění stanovených podmínek), v širších možnostech vstupu do obydlí bez souhlasu vlastníka nebo uživatele a ve výslovné úpravě povinnosti Policie České republiky poskytnout stavebnímu úřadu na jeho žádost ochranu a součinnost podle zákona o Policii České republiky.<sup>15)</sup>

Skutečnost, že podle § 293 stavebního zákona *„kontrolující může při výkonu kontroly vstupovat v nezbytné míře na pozemek, na stavbu a do stavby pouze s vědomím jejich vlastníků“* (byť *„uvědomění vlastníka nevyžaduje písemnou formu“*, tedy může být učiněno i při zahájení předem neohlášené kontroly na místě) a vstup i bez vědomí vlastníka je *podmíněn „důvodným podezřením na a) bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob nebo zvířat, nebo b) porušení povinností vyplývajících ze zákona za podmínky, že se kontrolujícímu nepodařilo vlastníka pozemku nebo stavby uvědomit“*, však podle mého názoru může působit, že úprava ve stavebním zákoně bude v určitých situacích méně účinná než obecná úprava v kontrolním řádu. Úprava práva vstupu kontrolujících v § 7 kontrolního řádu nevyžaduje (nutně) uvědomění vlastníka pozemků, staveb a jiných prostor. Kontrolu lze zahájit na místě i vůči povinné osobě [viz zmiňovaný § 5 odst. 2 písm. a)], přičemž kontrolovanou osobou nemusí být vždy vlastník pozemku, stavby či jiných prostor.

---

15) Z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 45 A 15/2016-88, č. 3885/2019 Sb. NSS, vyplývá, že obecné ustanovení § 135 správního řádu, které upravuje součinnost Policie České republiky při provádění úkonu správního orgánu, nezakládá Policii České republiky (a samozřejmě ani obecní policii) žádnou zvláštní pravomoc či oprávnění ve smyslu „pomáhat“ správním (kontrolním) orgánům prosadit jejich právo vstupu; *„příslušníci Policie České republiky a strážníci obecní policie jsou oprávněni vstoupit na cizí pozemek nebo do cizí stavby na základě § 40 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, resp. § 16 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, jestliže důvodně předpokládají, že na pozemku či ve stavbě provedou úkon, popř. zákrok dle těchto zákonů. Toto jejich oprávnění, zahrnující též oprávnění zjednat si vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby, nelze využít k vytvoření podmínek stavebnímu úřadu k provedení jeho úkonu (§ 172 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.)“*.

## Metodika, judikatura

Odpovědi na stručně nastíněné vybrané i další v článku nezmíněné otázky právní úpravy stavební kontroly ve vztahu k obecnému kontrolnímu řádu by mohla přinést metodika Ministerstva pro místní rozvoj a bude je samozřejmě přinášet judikatura.

Judikatura ke sporným otázkám aplikace kontrolního řádu, o mezích vzájemných práv a povinností kontrolujících a kontrolovaných, případně též povinných osob, je velmi bohatá, stejně tak k využití skutečností zjištěných při kontrole v „navazujících“ správních řízeních o přestupcích, opatřeních k nápravě a dalších řízeních z moci úřední.

# Opakované veřejné projednání upraveného odůvodnění návrhu územně plánovací dokumentace

Vladimír Skopec

## Úvodem

Podnětem pro zpracování tohoto příspěvku do diskuse jsou praktické zkušenosti, se kterými se pořizovatel setkává při své každodenní praxi při projednávání územně plánovacích dokumentací a jejich změn. Konkrétně se zaměřuje na část, kde jsou vypořádávány obdržené připomínky, námitky a stanoviska (dále souhrnně jen „vyjádření“), na základě kterých následně dochází k úpravě projednávaného návrhu změny územního plánu v části odůvodnění. Závěry lze však i obecně vztáhnout k projednávání všech územně plánovacích dokumentací – nejen změn územního plánu, o kterých se v ní bude hovořit.

Územně plánovací dokumentace a jejich změny jsou vydávány formou opatření obecné povahy (dále jen „OOP“). Smyslem jeho použití jsou případy, kdy je nutné projednat určitou věc s velkým množstvím účastníků. Zároveň však pouhý institut veřejné vyhlášky byl v minulosti vyhodnocen pro řádnou ochranu veřejných i soukromých zájmů jako nedostatečný. Jednou ze spatřovaných výhod OOP je možnost podrobit jej soudnímu přezkumu správními soudy.<sup>1)</sup>

## Účel projednání návrhu změny

Na základě zastupitelstvem obce schváleného zadání nebo návrhu obsahu změny (v případě pořizování změny zkráceným postupem) je pořizovatelem zajištěno zpracování návrhu změny pro projednání. Zpracování návrhu změny je vybranou činností ve výstavbě,

---

1) § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. (správní řád)



tj. musí být zpracován osobou, která pro tuto činnost splnila kvalifikační požadavky dle jiných právních předpisů. Účelem tohoto ustanovení je, aby dokumentace byla vždy zpracována odborně způsobilou osobou, tak budou ochráněny i veřejné zájmy. Takto zpracovaná dokumentace je následně předána pořizovateli, který zkontroluje splnění náležitostí daných zákonem a prováděcími vyhláškami, a dokumentaci projedná. V této fázi je tedy správnost návrhu, včetně odůvodnění přijatého řešení, výsledkem práce odborně způsobilých osob.

Ve fázi projednání návrhu je návrh změny předkládán jak státní správě, tak všem ostatním k připomínkování. V této fázi je možné na základě relevantních podnětů návrh upravovat v rozmezí, které je stanoveno právními předpisy. Úpravy návrhu změny musí být vždy řádně zdůvodněné, aby bylo možné posoudit, jak a na základě čeho k úpravě návrhu došlo.

### **Podstatná úprava návrhu změny**

Je-li na základě veřejného projednání návrh změny upraven, musí pořizovatel s ohledem na navazující postupy rozhodnout, zda se jedná, nebo nejedná o podstatnou úpravu návrhu. Zde nejde o přesnou definici, ale o správný úvahu pořizovatele. V rámci starého stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, neměla podstatná úprava návrhu svoji definici zakotvenou v zákoně, postupovalo se tedy dle metodických doporučení a zažité výkladové praxe. Nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. toto metodické doporučení v podstatě přímo doslovně zapracoval do §103. V něm se stanoví, že dojde-li na základě projednání k upravení návrhu, kde jsou negativně dotčené veřejné zájmy nebo vlastnictví pozemků a staveb jejich vlastníků, a tito neměli možnost k upravené dokumentaci uplatnit stanovisko nebo připomínku, jedná se o podstatnou úpravu.

### **Smysl části odůvodnění výroku v rámci zpracovaného návrhu změny**

Lze jednoduše konstatovat, že odůvodnění vysvětluje výrok. Tedy že zpracovaný návrh změny má dvě vzájemně se doplňující části. Část výrokovou, která fakticky mění územně plánovací dokumentaci, a část odůvodnění, která popisuje proč a na základě jakých skutečností a podkladů byla výroková část vymezena.

Z hlediska samotného projednání je právě tato část odůvodnění zásadní pro podávání vyjádření. Zde je nutné mít možnost dohledat relevantní důvody, proč ke změnám v území dochází. Zde se prokazuje, že byly dostatečně zváženy cíle a úkoly územního plánování, projektant musí vypracovat vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení nových zastavitelných ploch aj. V praxi je návrh změny nejčastěji napadán právě přes odůvodnění.

## **Soudní přezkumy změn a důležitost odůvodnění**

V rámci přezkumů se soud zabývá několika postupnými skutečnostmi, které samotnou tvorbu, projednání a vydání OOP provázejí. V rámci odůvodnění soudy zejména zkoumají, zda jsou uvedeny důvody pro vymezení výroku a podklady pro jeho vydání a zda jsou popsány úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Obecně lze konstatovat, že nejčastějším důvodem pro zrušení vydaného OOP je nalezení chyby právě v této části. OOP je následně prohlášeno za nepřezkoumatelné a je soudem zrušeno. Na základě rozhodnutí zastupitelstva o pokračování v pořizování změny, se – pokud je to možné – odstraní výtka soudu, naváže se na první soudem nezpochybněný krok a návrh změny se opětovně projedná. Často se jedná o „pouhé“ dopracování odůvodnění.

### **Vypořádání vyjádření z projednání**

V rámci projednání návrhu změny pořizovatel obdrží vyjádření k projednávanému návrhu změny. Tato vyjádření jsou následně vyhodnocována.

Standardní postup je takový, že pořizovatel vyjádření vyhodnocuje s odkazem na zpracované odůvodnění, dokumentaci Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj nebo veřejně dostupné podklady (zdroje). Všechny tyto dokumenty byly součástí veřejného projednání a každý se s nimi mohl seznámit.

Za spíše výjimečný lze považovat postup, v rámci něhož je odůvodnění návrhu změny doplňováno či upravováno (rozlišme úpravy formální a výrazné). Formálními úpravami jsou drobná upřesňující doplnění nebo opravy chybných názvů. O výrazné úpravy se jedná v případě, kdy pořizovatel souhlasí s argumenty z vyjádření a připustí, že odůvodnění bylo nedostatečné. Odůvodnění je tak následně – obdobně jako při odstraňování výtek soudu při zrušení změny – doplněno o další části, které mají podpořit a vysvětlit správnost vymezení výrokové části.

### **Je výrazná úprava odůvodnění podstatnou úpravou vyžadující projednání?**

Pokud navážeme na stav popsaný ve třetím odstavci předchozí kapitoly, nacházíme se ve fázi, kdy pořizovatel rozhodl o úpravě odůvodnění. Nyní však pořizovatel musí provést správní úvahu, zda se jedná o podstatnou úpravu návrhu a bude vyžadováno nové projednání.

Bylo také popsáno, jak na celý proces pořizování nahlíží právní předpisy a jak jsou rozhodnutí následně přezkoumávána soudy. Z výše uvedeného je patrné, že odůvodnění návrhu změny je velice zásadní součástí celého návrhu. Jeho změna tak může mít vliv i na samotnou podstatu podávání vyjádření v rámci projednání. Lze tedy dovodit, že pokud v rámci projednání text absentoval nebo byl prezentován v jiné podobě, nebyla připomínkujícím poskytnuta možnost uplatnit k dané věci vyjádření, tedy o podstatnou úpravu se jednat může.

Pokud by tomu tak nebylo, mohlo by docházet k téměř absurdním situacím, kdy by pořizovatel nechal projednat velmi obecně pojaté odůvodnění a až na základě vyjádření obdržných v rámci projednání by jej dopracovával dle svého uvážení. Takové zásadně upravené odůvodnění, závislé ve své konečné podobě pouze na pořizovatelově představě o správném zapracování obdržných vyjádření, by už dále neprojednával a předložil jej zastupitelstvu ke schválení, potažmo k vydání. Tím by ale upřel právo všem aktérům procesu se k dané věci spravedlivě vyjádřit. Jak již bylo řečeno, právě odůvodnění vysvětluje daný výrok a je předmětem polemiky jeho správného navrzení.

## ZÁVĚR

Co tedy ze shora uvedeného textu plyne? S ohledem na dlouhodobé rozhodování soudů a na právní stabilitu vydané územně plánovací dokumentace se jeví jako logické, že právní úprava podstatné úpravy návrhu změny není směřována pouze na její výrokovou část, ale je možné ji rozšířit i na návrh změny jako celek, tedy včetně jeho části odůvodnění. V případě výrazných zásahů do odůvodnění návrhu by tak na základě správní úvahy pořizovatele mohlo/mělo dojít k opakovanému projednání návrhu změny v rozsahu měněných částí s cílem, aby bylo plně v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu a v soudní terminologii bez pochybností „přezkoumatelné“.

## Redakční poznámka k článku Vladimíra Skopce

Jan Mareček

V rámci redakčního zpracování článku Vladimíra Skopce k opakovanému projednání upraveného odůvodnění návrhu územně plánovací dokumentace se rozproutila mezi kolegy čilá diskuse, která se pohybovala v několika rovinách. To byl asi i úmysl autora. Šlo zejména o definici podstatné úpravy návrhu územně plánovací dokumentace po veřejném projednání a povinnost opakovaného projednání (máme na to ustálenou judikaturu). Naši experti však odmítli zavedení obecného pravidla (spíš obvyčeje) opakovat projednání po doplnění odůvodnění návrhu územně plánovací dokumentace, a to bez ohledu na to, zda by bylo klasifikováno jako podstatné či nikoli. Dalším tématem bylo „velmi obecné odůvodnění“, které je předmětem prvního kola projednání a po doplnění a zpřesnění si vyžaduje podle autora opakované projednání. Takové napravování „nesprávné praxe“ nadstandardním postupem je pak považováno za nejen nepřipustné, ale i za rizikové. Bude pak složité odlišit, co je předmětem opakovaného projednání a co může být předmětem případných připomínek (§ 103 odst. 3 stavebního zákona). V každém případě musí vždy obsah odůvodnění reflektovat obsah výroku v potřebném rozsahu ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to ve všech fázích projednání, a pochopitelně nesporně ve finálním znění vydaného opatření obecné povahy. Diskusi považuje redakce za prostředek prospěšného a nezbytného tříbení názorů, které mnohdy postrádáme i ke klíčovému problému stavební legislativy a šťastní jsou ti, kteří „mají svých názorů dost a názory ostatních je nezajímají“ (to není z mé hlavy, to je citát klasika z řad bývalých sloupů právní vědy).

# Zamyšlení nad podporou bydlení

Václav Vondrášek

Podpořit bytovou výstavbu lze různým způsobem. Mezi zásadní patří podpora a urychlení nové výstavby ze strany státu. O tom hovoří politické reprezentace napříč politickým spektrem již dlouho bez viditelné progrese. Dosud nastolené postupy řeší situaci jen částečně. V územích, kde je vyšší poptávka po pracovní síle, je bytů na trhu značný nedostatek. V posledních letech dospěla nouze o byty vrcholu. Je to způsobeno celou řadou důvodů, mezi něž patří energetická krize i pandemie covid-19, což způsobilo nárůst cen materiálů, dopravy a stavebních prací, stejně jako důsledky války na Ukrajině. Nelze pominout také velký rozvoj Airbnb. Ten se u podnikatelské činnosti nepodařilo ani radikálněji zprůhlednit bez její věčné kontroverze s bydlením. Neuspěly obce, ani stát v rámci legislativy. Krátkodobé pronajímání je pro vlastníky bytů pochopitelně v atraktivních lokalitách bezpochyby „zajímavější“. Ve větších obcích, a zejména ve městech, nastal v poslední době nebývalý rozmach změn užívání v bytových domech na jiné účely zejména typu Airbnb. To v nemalé míře konkuruje hotelům a ubytovnám. Pronájmy pro krátkodobé bydlení dříve běžné jen v hotelích a v ubytovnách se přesouvají do bytových domů, a to se promítá i do změn užívání stávajících staveb a pochopitelně i novostaveb. Mnohdy rozsáhlé přestavby bytových domů často realizované zahraničními investory se nedaří zastavit ani v památkově chráněných oblastech. Ekonomické prostředí tak ve svém důsledku nepřeje dlouhodobému typu bydlení. Problém je také umocněn tím, že územní plány ve funkčních plochách pro bydlení často nerozlišují mezi dlouhodobým a krátkodobým typem bydlení, a tedy není v nich opora pro rozhodování stavebního úřadu.

V Praze to neřeší ani prováděcí předpis ke stavebnímu zákonu – Pražské stavební předpisy. Ty se sice v dříve nebývalé formě věnují urbanistickým parametrům, ale technické předpisy značně zvolňují, na což doplácí kvalita bydlení, a to i u změn stávajících staveb. U těch se umožňuje bydlet v bytech, které by dříve vykazovaly nevyhovující podmínky. V praxi lze v bytových domech ve značném počtu zřizovat tzv. ateliéry, takže lze s nadsázkou konstatovat podporu „umění“ oproti bydlení. Pojem ateliérů není žádným předpisem definován. Zde uvedené postupy rozhodně k podpoře bydlení a uklidnění poptávky po bytech nepřispěly. Podle nového stavebního zákona si mohou obdobný prováděcí předpis vydat i další velká města.

Již léta se pracuje se na vylepšení nejen stavebního zákona, ale i souvisejících předpisů. Zatím se však nezdá, že u výstavby bytů nebo u obrany proti krátkodobému bydlení nastane v dohledné době razantnější změna, která by ji podpořila. Je třeba se zamyslet, zda by to nešlo rychleji a snad i jednodušeji (nikoli ale „rychle a zběsile“). Jistě je stále co ve stavebním zákoně a jeho prováděcích předpisech zlepšovat, zejména přehodnotit rozsah a nástroje ochrany veřejných zájmů. Řada „diskutérů“ a kritiků stavebního zákona a jeho aplikace však pomíjí zásadní věc, že procesy podle stavebního zákona jsou jen „špičkou ledovce“, ve kterých vrcholí procesy mimo stavební zákon podle zvláštních práv-

ních předpisů. V procesu umisťování a povolování staveb stát chrání veřejné zájmy nejen prostřednictvím stavebních úřadů, ale také prostřednictvím tzv. dotčených orgánů (dále také jen „DO“). Ty vykonávají svou činnost na základě a v rozsahu zmocnění v jednotlivých zákonech. Těch je značné množství a neustále se rozšiřují. Bez jejich stanoviska nesmí stavební úřad povolení vydat. Vydání závazného stanoviska je pak podle § 149 odst. 1 správního řádu úkon učiněný správním orgánem, který není samostatným rozhodnutím a nelze se proti němu samostatně odvolat.

Obstarání stanovisek DO je při veškeré snaze každého stavebníka a zejména pro překvapeně zahraniční investory obtížné a dosáhnout úspěchu v relativně přijatelném čase je téměř nemožné. Navíc to umocňují případy řešení častých nesouladů mezi stanovisky DO. Ty ani nemohou své vydané stanovisko samy zrušit. Může je nahradit jen jejich nadřízený orgán. To opět jen závazným stanoviskem. Jsem přesvědčen, že jednání s DO představuje v procesu přípravy a projednávání staveb největší komplikaci. Poslední snaha o integraci působnosti DO s využitím nepovedené digitalizace sice proceduru povolování staveb mírně urychluje, ale nikoli zásadně.

U stanovisek DO pro investora znamená jakákoli připomínka nebo nesouhlas zásadní zdržení. Obvyklé je, že v takovém případě svoji žádost stahuje, aby se pokusil přesvědčit daný orgán o své potřebě. Pak je lepší raději nic nemít než mít negativní závazné stanovisko. Stavebník pak může projekt upravit a požádat o závazné stanovisko znovu. Veškeré státem stanovené termíny pro DO jsou zjevně „fakultativní“ a pak se nelze divit, že s rychlostí povolování staveb je Česká republika na chvostu Evropské unie. Nemalou měrou se na komplikacích při povolování staveb podílí i správní řád. Zdá se, že až do doby vydání nového správního řádu byl proces jednodušší. Dotčené orgány nemusely svá stanoviska vydávat jako závazná, ale vyjadřovaly se dopisem, tj. nezávaznou formou. Jen v některých případech zákon požadoval vydat rozhodnutí, které šlo řešit odvoláním, takže to nezatěžovalo samotný proces povolování stavby. Otázkou je, zda se k něčemu podobnému či pozměněnému nevrátit. Výraznou komplikací a zdržením v délce povolovacího procesu je i přezkum odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, resp. odvolacího orgánu, které se váže na závazná stanoviska DO. Samostatnou kapitolou je pak soudní přezkum. Lze pochopit zaměření na přezkum procesní stránky případu. Nicméně pro věcnou stránku případů, kde správní soudy neoplývají odborníky po stavebně technickou část případu, je to horší. Navíc lhůty, ve kterých soudy rozhodují jsou, i když se to zlepšuje, řekněme poněkud „absurdní“, a zrušující rozsudek „po letech“ je pro stavebníka, ale i pro stavební úřad, „rébusem“ pro opakované stavební řízení.

Příčin současného negativního stavu v povolování staveb je pochopitelně víc, ale zkusme se soustředit na „moloch“ DO. Mezi dotčené orgány patří orgány krajů a obcí s rozšířenou působností a případně další. Přitom v některých případech jde o oba stupně (obec s rozšířenou působností, krajský úřad) nebo o rozdělení působnosti u statutárních měst mezi magistrát a městské části (část tam a část jinde). Celkově jde ve vztahu k občanům o značný zmatek umocněný dělením veřejné správy na státní správu a samosprávu, čemuž běžný občan porozumí jen těžko.

Je nezbytné se zaměřit na hlavní oblasti dotčených orgánů při povolování staveb:

- Hasičský záchranný sbor
- Dopravní orgány
  - komunikace
  - dráhy
  - letectví
- Orgán veřejného zdraví
  - hluk
  - exhalace
- Orgán státní památkové péče
  - ochrana staveb (památky a jejich ochranná pásma)
  - ochrana území (památkové rezervace, zóny a jejich ochranná pásma)
  - vykopávky
- Orgány životního prostředí
  - na úseku ochrany vod
  - ochrany zemědělského půdního fondu
  - ochrany ovzduší
  - ochrany lesa
  - ochrany přírody (ochrana dřevin, rostlin, živočichů)
  - vzhledu krajiny a krajinného rázu (dle specifik konkrétního území)
- Orgán územního plánování
  - dotčeným orgánem je i sám stavební úřad

Existují podle mého názoru možnosti, jak na základě skutečných analýz oprávněnosti posuzování veřejných zájmů v legislativě související se stavebním zákonem podpořit bytovou výstavbu v dohledném období:

- A) Změnou jednotlivých zákonů směrem ke snížení administrativy a omezení povinností, ve kterých je působnost DO zakotvena a kterých je přespříliš. Pozn.: Byl by proti tomu velký odpor již v původním návrhu nového stavebního zákona, kde měly být ultimativní pozice DO integrovány do stavebního úřadu. Věc by tak koordinoval jeden subjekt. To postupně neprošlo pro nepřekonatelný odpor resortů, které pokládají své oprávnění hájit zájmy státu jako nezbytné a nenahraditelné. Ztratily by svoji „důležitost“, i když v řadě případů jde o parciální, s celkem nekoordinované veřejné zájmy.
- B) Změnou ultimativní pozice stávajících DO s právem veta na pozici odborně doporučující jako pověřený zástupce státu (PZS). Zájmy státu by chránil jako účastník řízení s právem se odvolat jako běžní občané, tj. pokud jsou přímo dotčena jejich práva, resp.

v daném případě veřejné zájmy. Cílově o odvolání PZS tak jako tak rozhodoval orgán státu, při kterém mohou a nemusí být povoleny opravné prostředky.

- C) Vydáním zákona např. „o podpoře bydlení při výstavbě“, kterým by se výjimečně en bloc kompletně zrušila u DO závazná dotčenost příslušných orgánů pro bytové stavby. Stávající DO by nevydávaly stanoviska jako závazná, ale tak jako dříve by se vyjadřovaly nezávaznou formou, kde by transparentně vyjádřily případný nesoulad s chráněnými zájmy. Toto by šlo řešit jen dočasně nebo na zkoušku.

V případě varianty B) a C) by soulad a koordinaci cílově posoudil sám stavební úřad, potažmo odvolací orgán. Nesl by odpovědnost za koordinované zájmy státu. Nemusíte s výše uvedeným souhlasit, ale zkuste navrhnout něco jiného. Pokud má být podpora výstavby bytů státním zájmem, měla by se u staveb pro bydlení prováděných v souladu s územním plánem uplatnit naznačená výjimka. Většina zásadních veřejných zájmů se totiž stejně zkoumá již při projednávání a vydávání územního plánu.

## Kulatý stůl ombudsmana 2025 řešil výkladové problémy „nového“ stavebního zákona

Stanislava Neubauerová, Anežka Hromířová, Jana Vašíková,  
Marie Poláčková, Jan Czajkowski, Marek Hanák, Hana Kašpárková

Dne 23. dubna 2025 jsme diskutovali se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva vnitra – Generálního ředitelství hasičského záchranného sboru ČR, České společnosti pro stavební právo, dále zástupci krajských úřadů a magistrátů nad výkladovými problémy nového stavebního zákona<sup>1)</sup> („NSZ“).

Stěžejními tématy kulatého stolu byly otázky povolování staveb s vlivem na ochranu přírody a krajiny, ochranu vod či požární bezpečnost. Těžiště činnosti krajských úřadů spočívá v rozhodování o odvoláních, proto jsme část odpolední diskuse věnovali novinkám odvolacího řízení.

### INTEGRACE VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ V ŘÍZENÍ O POVOLENÍ ZÁMĚRU

Součástí povolování záměrů podle stavebního zákona je také povolení dalších činností podle jiných právních předpisů. Tento stav vyvolává řadu výkladových problémů. Jde zejména o případy povolování záměrů spojených s povolením kácení dřevin (včetně uložení povinnosti náhradní výsadby) či s povolením připojení na pozemní komunikaci. Jako předmět diskuse jsme vymezili tyto základní procesní otázky:

- jakým způsobem stavební úřad přebírá povolení vydaná podle jiných právních předpisů do rozhodnutí o povolení záměru,
- které osoby jsou účastníky řízení – podle jakých předpisů stavební úřad stanoví jejich okruh a v jakém rozsahu mohou uplatňovat své námítky či připomínky,
- jakou formu má výrok o povolení záměru – jde o jeden, dělený výrok nebo dva či více samostatných výroků.

Úvodu k této problematice se ujala Mgr. Jana Macháčková z Ministerstva pro místní rozvoj. Upozornila, že vstup dotčených orgánů do celého procesu je v podstatě dvojí: buď

---

1) Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.



přes klasické závazné stanovisko nebo prostřednictvím jednotného environmentálního stanoviska („JES“). Dle § 18 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku<sup>2)</sup> platí, že propování povolení (např. kácení, výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů) do povolení záměru se má dít přes JES.

### **Povolení záměru zahrnujícího povolení činností podle zákona o ochraně přírody a krajiny („ZOPK“)<sup>3)</sup>**

V následné diskusi o tom, jak stavební úřad převezme povolení vydaná podle jiných právních předpisů (primárně dle ZOPK) do svého výsledného rozhodnutí, se shodujeme, že existují dva odchylné režimy (postupy):

- **Společné povolení** dle § 83 odst. 9 ZOPK (u záměrů ve zvláště chráněných územích, evropsky významných lokalitách anebo ptačích oblastech) se vydává jako **samostatné správní rozhodnutí**, proti kterému se samostatně uplatňují opravné prostředky. Toto rozhodnutí je pak nezbytným podkladem pro vlastní povolení záměru. Diskutované problémy s „propisováním“ do výroku povolení se neočekávají.
- Naopak **JES, který** lze chápat rovněž jako „jakýsi **subsumovaný správní akt**“, je formálně závazným stanoviskem (ve smyslu § 149 správního řádu<sup>4)</sup>). Je-li součástí JES správní úkon, který má dle ZOPK formu rozhodnutí (nejfrekventovaněji povolení kácení a výjimky ze zákazů), musí být z JES **výslovně převzat jako samostatný celek do výrokové části výsledného povolení záměru**.

Pokud jde o **formu výroku povolení stavebního úřadu**, které zahrnuje i zprostředkovaná povolení (např. kácení prostřednictvím JES), zvažovali jsme dvě možnosti. První by představoval jeden výrok s dílčími „podvýroky“, druhou pak dva samostatné výroky. **V závěru diskuse jsme se přiklonili spíše k vedlejšímu ustanovení**, které je „připnuté“ **k vlastnímu výroku o povolení záměru**. Tzv. zprostředkované povolení by se nemělo formulovat jako zcela samostatný výrok.

K **účastenství v řízení** jsme si připomněli, že dříve se uvažovalo o užším okruhu účastníků, ale s ohledem na judikaturu se nyní přikláníme například k **širšímu výkladu účastenství spolků**. Spolky se mohou dostat do řízení přes § 70 ZOPK (povolení kácení dřevin, výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů), ale mohou namítat i věci nesouvisející přímo s ochranou dřevin či zvláště chráněných druhů, přesto však související se záměrem a pokryté zákonem o ochraně přírody a krajiny. Na jedné straně stavební úřad nemusí přihlížet k námítkám, které přesahují zájmový rozsah spolku (např. hluk), na druhé straně však musí záležitosti veřejného zájmu vyhodnotit z úřední povinnosti.

---

2) Zákon č. 148/2023 Sb., zákon o jednotném environmentálním stanovisku.

3) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

4) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

V souvislosti s účastenstvím v řízení vyvstala i diskusní otázka, jak přistoupit k námitkám **proti JES v prvoinstančním řízení**, resp. co dělat, když účastník vznese takové námitky již v průběhu řízení prvního stupně, nikoli až v odvolání. Postup dle § 149 odst. 7 správního řádu (kdy se odvolací orgán obrátí na nadřízený dotčený orgán) je určen odvolacímu řízení, ale zákon v podstatě nepamatuje na případy, kdy se taková námitka objeví už v prvoinstančním řízení u stavebního úřadu. Zaznělo, že stavební úřady v takových případech **posílají námitky dotčeným orgánům k vyjádření** (tomu by odpovídalo i nahlížení judikatury na obdobné případy součinnosti stavebních úřadů s dotčenými orgány). Připomněli jsme si také možnost využít postup podle § 193 odst. 2 NSZ, kdy dotčený orgán (na úseku jím chráněného veřejného zájmu) vydá na vyžádání stavebního úřadu (v pořádkové pětidenní lhůtě) sdělení k návrhům, námitkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů ze strany účastníků řízení. Některé stavební úřady by uplatnily i postup podle § 149 odst. 8 správního řádu, v situaci, kdy by samy shledaly závazné stanovisko nezákonným (nikoli jen na návrh účastníka).

Shodli jsme se, že v praxi obvykle podnět k přezkumu stanoviska vede stavební úřady k přerušení řízení. To vychází ze snahy vyvarovat se nařčení z nečinnosti a v té souvislosti i případné náhrady škody. Bylo konstatováno, že to není „úplně čisté“ řešení dle správního řádu a zákon má v této situaci „mezery“ v prvoinstančním řízení.

V neposlední řadě je nutné vzít v úvahu, že změna závazného stanoviska vede k nutnosti změnit i výrokovou část jejich rozhodnutí.

### **Povolení záměru zahrnujícího povolení připojení na pozemní komunikaci**

Nejprve jsme se zabývali otázkou, jak by se povolení připojení mělo „propsat“ do výrokové části stavebního rozhodnutí. Má jít o samostatný výrok, dílčí výrok, nebo vedlejší ustanovení?

**Na rozdíl od povolení, která jsou řešena v rámci JES**, ale stavební úřad sám posuzuje aspekty povolení připojení, protože rozhodnutí stavebního úřadu nepředchází žádné rozhodnutí dotčeného orgánu na úseku státní správy pozemních komunikací.

**K formě výroku (z hlediska, má-li být samostatný nebo související/vedlejší)** jsme zvažovali možnost dvou samostatných výroků, ale s vědomím, že jejich provázání by bylo složité. Výhodou by snad byla možnost odvolat se jen proti jednomu výroku, aniž by se řešilo celé rozhodnutí. Ve prospěch souvisejícího výroku naopak zaznělo, že by se tak zajistila věcná provázanost; ostatně připojení má být součástí záměru a musí být proto i řádně ošetřeno (stavba potřebuje sjezd). Připomněli jsme si také právní úpravu § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích<sup>5)</sup>, dle něhož stavební úřad rozhodne o povolení připojení *rozhodnutím o povolení záměru*. Nasvědčuje to tedy spíše situaci jako v případě JES, kdy

---

5) Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

se jako nejvhodnější jeví, aby připojení na komunikaci nemělo samostatný výrok, ale bylo součástí podmínek jednoho, hlavního výroku. **Celkový závěr diskuse o formě výroku nebyl jednoznačný**, zvažovaly se samostatné i související výroky.

Rozvinula se také diskuse, že **z dokumentace často není jasné, zda je sjezd na komunikaci stávající, nebo nový**. Jako problematické se jeví, aby stavební úřad automaticky vycházel z toho, že sjezd je v projektu, takže jej lze povolit i bez výslovné žádosti. K tomu zazněl názor, že by bylo možné řešit situaci „zdravým rozumem“ a ověřit ji v mapách či v součinnosti se silničním správním úřadem. Pokud se z projektu jeví, že je jeho součástí něco, o co stavebník výslovně nepožádal, je nutno stavebníka poučit, vyzvat k doplnění žádosti. Je také na místě vycházet z ustanovení § 193 odst. 1 NSZ, který ukládá stavebnímu úřadu posoudit soulad záměru s požadavky na veřejnou dopravní infrastrukturu. **Otázka chybějící explicitní žádosti ze strany stavebníka v zákoně o pozemních komunikacích a způsobu jejího vyžádání zůstává otevřená.**

Diskuse o formě výroku rozhodnutí ani diskuse o chybějící žádosti stavebníka nedospěla k jednoznačné shodě. Bylo by žádoucí, kdyby se k této problematice mohlo do budoucna metodicky vymezit věcně příslušné Ministerstvo dopravy.

## **Vzájemné vazby povolení vodního díla a povolení nakládání s vodami**

Spolu s novou úpravou na úseku stavebního práva došlo k rozdělení řízení o povolení vodního díla a povolení k nakládání s vodami, která byla dříve vydávána současně ve společném řízení. Nyní jsou tato řízení na sobě nezávislá. Stavební úřad tedy může povolit vodní dílo bez povolení k nakládání s vodami, a naopak vodoprávní úřad může vydat povolení k nakládání s vodami, aniž by vodní dílo povolil stavební úřad.

Vodní zákon<sup>6)</sup> zavádí pravidlo, že povolení záměru vodního díla je vykonatelné až poté, co k němu bude existovat také povolení k nakládání s vodami. To znamená, že i když má stavebník k dispozici pravomocné povolení vodního díla od stavebního úřadu, nesmí jej začít realizovat, pokud nemá také pravomocné povolení k nakládání s vodami k tomuto vodnímu dílu. Vodní zákon však již neuvádí, jak řešit situaci, kdy stavebník pravidlo o vykonatelnosti nedodrží a začne vodní dílo realizovat ještě předtím, než si opatří pravomocné povolení k nakládání s vodami. V praxi je tak třeba hledat odpověď na otázku, jak takovou situaci řešit.

Jako jedno z řešení se nabízí aplikovat § 294 odst. 1 písm. a) NSZ. Podle tohoto ustanovení může stavební úřad i bez provedené kontroly zakázat stavební nebo montážní činnost, je-li prováděna v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy (tedy v rozporu s vodním zákonem).

---

6) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Zmíněný zákaz však neřeší existenci vodního díla v území, pokud by stavebník dál o jeho dokončení neusiloval a neopatřil si povolení k nakládání s vodami (nebo by jej nezískal, protože by tomu bránila nějaká překážka).

V praxi se proto začalo postupovat tak, že je do povolení záměru včleněna podmínka, že nelze začít s realizací vodního díla předtím, než si k němu stavebník opatří odpovídající povolení k nakládání s vodami. Stavební úřad pak může zahájit řízení o odstranění vodního díla pro rozpor s vydaným povolením. Podle toho, kdo by se o vložení podmínky do povolení zasadil, zda stavební úřad, či orgán JES, by bylo možné uvažovat také o přestupkovém řízení podle § 301 NSZ nebo § 17 zákona o JES (ve spojení s § 304 odst. 2 NSZ) pro nedodržení podmínky povolení záměru. Případně se jako preventivní řešení (aby nemuselo dojít k této situaci) dalo uvažovat o tom, že stavební úřad také v rámci poučení v závěru rozhodnutí připojí informaci k vykonatelnosti povolení vodního díla (že vodní dílo lze provést až po získání povolení k nakládání s vodami).

Je možné, že v praxi problémy s odloženou vykonatelností povolení záměru vodního díla nebudou ve větší míře vznikat, protože pracovníci stavebních a vodoprávních úřadů budou na tuto skutečnost stavebníky upozorňovat a budou je instruovat, aby spolu se žádostí o povolení záměru vodního díla podali zároveň i žádost o povolení k nakládání s vodami, a sami si pak zkoordinují, aby stavebník obdržel povolení záměru vodního díla a povolení k nakládání s vodami v podstatě zároveň. Z pohledu ombudsmana je důležité, aby správní úřady o odložení vykonatelnosti stavebníky informovaly.

### **Povolení stavby s nevyjmenovaným zdrojem znečišťování ovzduší**

Ke stavbám tzv. nevyjmenovaných stacionárních zdrojů již dnes orgán ochrany ovzduší **nevydává závazné stanovisko**. Posoudit otázku ochrany ovzduší v rámci povolovacího procesu je tak úkolem stavebního úřadu. Diskutovali jsme, zda a jak v současnosti probíhá spolupráce mezi stavebními úřady a orgány ochrany ovzduší v této oblasti.

Ze zkušeností z činnosti ochránce vyplývá, že orgány ochrany ovzduší neformálně spolupracují s orgánem JES. V rámci této spolupráce pak orgány JES do jednotného environmentálního stanoviska stručně uvádějí, na co by se měl stavební úřad při povolování záměru zaměřit z hlediska ochrany ovzduší. Rovněž jsme se setkali s tím, že se některé orgány ochrany ovzduší nebrání ke stavebnímu záměru vydat **neformální vyjádření** na základě žádosti stavebního úřadu. Účastníci kulatého stolu neměli informace o tom, že by mezi stavebními úřady a orgány ochrany ovzduší probíhala nějaká spolupráce.

Další diskutovanou otázkou pak bylo, kdo má kontrolovat, zda stavebník dodržuje opatření k **předcházení prašnosti** při provádění stavby. Je to úkolem stavebního úřadu či orgánu ochrany ovzduší (§ 16 odst. 10 zákona o ochraně ovzduší<sup>7)</sup>? Ze strany krajských

---

7) Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

úřadů zaznělo, že v praxi se stížnostmi na prašnost ze stavebních prací zabývá stavební úřad. Ten je totiž podle § 302 odst. 2 písm. b) NSZ oprávněn uložit zhotoviteli stavby pokutu, pokud při provádění stavby poruší svou povinnost být šetrný k sousedství [§ 163 odst. 1 písm. a) NSZ].

### **Stavby, které nemají aktuální požárně bezpečnostní řešení**

V návaznosti šetření ochránce<sup>8)</sup> jsme diskutovali otázku, který úřad a jakým způsobem má řešit situaci, kdy vlastník stavby nemá aktuální požárně bezpečnostní řešení stavby („PBR“). V praxi k této situaci může dojít například kvůli nepovolené změně užívání stavby, nepovoleným stavebním úpravám, ztrátě dokumentace ke stavbě apod.

PBR není jen součástí projektové dokumentace, ale je i součástí dokumentace požární ochrany, kterou má provozovatel některých staveb udržovat aktuální. Pokud tomu tak není, domníváme se, že by mu **hasičský záchranný sbor** mohl uložit opatření k odstranění zjištěného nedostatku [§ 31 odst. 1 písm. h) zákona o požární ochraně<sup>9)</sup>]. Případně by mu mohl uložit pokutu za to, že neudržuje dokumentaci požární ochrany v souladu se skutečným stavem [§ 76 odst. 1 písm. e) téhož zákona].

U **stavebního úřadu** podle nás připadá v úvahu více možností. Konkrétní řešení bude záviset na okolnostech případu. Stavební úřad by vlastníka stavby mohl přimět k pořízení aktuálního PBR zejména:

- zákazem nepovoleného užívání stavby a na to navazujícím řízením o povolení změny užívání stavby,
- zahájením řízení o odstranění nepovolené stavby a na to navazujícím řízením o dodatečném povolení stavby,
- výzvou k odstranění zjištěných nedostatků v rámci kontroly stavby (§ 292 odst. 4 NSZ),
- nařízením pasportizace stavby.

U posledně zmíněné pasportizace však narážíme na to, že součástí pasportu nemusí být PBR a stavební úřad tedy nebude mít oporu v právních předpisech, aby po vlastníkově stavby požadoval doplnění PBR. V rámci navazující diskuse pak účastníci otevřeli otázku změny legislativy tak, aby součástí pasportu bylo povinné i PBR.

Zástupci Ministerstva vnitra – Generálního ředitelství hasičského záchranného sboru ČR závěrem seznámili účastníky s probíhající přípravou metodiky, která by měla blíže popsat možnosti hasičského záchranného sboru a stavebních úřadů při řešení chybějícího PBR.

---

8) Zpráva o šetření ochránce ze dne 17. 6. 2024, sp. zn. 6355/2023/VOP, je dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/13326>.

9) Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

## OPAKOVANÉ ŘÍZENÍ

Přehledný úvod do problematiky opakovaného řízení zajistila Mgr. Martina Pavelková z Magistrátu města Ostravy. V návaznosti na to lze říct, že opakované řízení, jako postup související s řízením o odstranění stavby<sup>10)</sup>, probíhá podle nové právní úpravy. Obdobně se v něm využije většina ustanovení stavebního zákona určených povolovacímu řízení. Svým způsobem lze na úpravu opakovaného řízení nahlížet jako na speciální ve vztahu k úpravě správního řádu týkající se nového rozhodnutí (§ 101 a 102). Nejde o řízení z moci úřední (probíhá o žádosti), ale o specifické návrhové řízení, které se (tak jako za předchozí právní úpravy) zahájí automaticky dnem následujícím po dni nabytí právní moci zrušovacího rozhodnutí (nadřízeného orgánu státní správy nebo správního soudu).

Při diskusi nad specifickými otázkami, které v souvislosti s novou právní úpravou opakovaného řízení vyvstaly, jsme dospěli k následujícím závěrům.

Oproti dřívější právní úpravě už není v názvu řízení pojem „stavební“ (dříve: opakované „stavební“ řízení), je tedy zcela zřejmé, že řízení se vztahuje k veškerým povolovacím procesům, i těm zjednodušeným, jako byly různé souhlasy – územní, s provedením ohlášeného stavebního záměru atd. (dle předchozí právní úpravy), ale nově třeba i rozhodnutí vydaná ve zrychleném řízení (podle nové právní úpravy).

I když § 258 odst. 2 NSZ uvádí, že v opakovaném řízení se postupuje dle § 212, přítomní se shodli, že je prakticky vyloučeno, aby se se v opakovaném řízení dalo využít úpravy zrychleného povolovacího řízení, třebaže jen obdobně. Už jen sám fakt, že se projednává původní žádost stavebníka (vlastníka stavby), a nikoliv žádost o povolení ve zrychleném povolovacím řízení, nekoresponduje s využitím institutu zrychleného řízení.

Diskutovali jsme také o záměru zákonodárce, který v opakovaném řízení označuje stavebníka (vlastníka stavby) jako povinného. Zejména ale v případě, že stavba nesplňuje podmínky § 193 NSZ, podmiňuje stavební zákon (v § 259 odst. 1) vydání nového povolení dobrou vírou povinného; přitom z úpravy dodatečného povolování staveb podmínka dobré víry „vypadla“. K prokázání dobré víry povinného se navíc v opakovaném řízení pojí povinnost stavebního úřadu provést test proporcionality, kdy nesmí vzniknout zjevný nepoměr mezi újmou vzniklou třetím osobám a veřejnému zájmu nařízením odstranění stavby (na straně jedné) a újmou vzniklou nenařízením odstranění (na straně druhé). V tomto případě se vůbec nebere v úvahu újma vznikající nařízením odstranění stavby povinnému. Pokud jde o stavební záměry, na které by se tzv. test proporcionality vztahoval, půjde pravděpodobně o stavby typu protipovodňových zařízení, nebo bytových domů obsahujících byty, které developer mezitím prodal třetím osobám a ty už je užívají apod.

---

10) Vycházeli jsme také z metodiky Ministerstva pro místní rozvoj „Řízení o nařízení odstranění stavby“. Metodika je dostupná na [https://mmr.gov.cz/getattachment/ca408ff3-ddca-4b6a-9e0b-e13063e084a1/Narizeni-odstraneni-stavby\\_9\\_12\\_2024.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf](https://mmr.gov.cz/getattachment/ca408ff3-ddca-4b6a-9e0b-e13063e084a1/Narizeni-odstraneni-stavby_9_12_2024.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf).

Účastníci akce se po krátké diskusi shodli i na tom, že institut opakovaného řízení řeší i dříve hodně diskutovanou „překážku kolaudace“ tím, že § 259 odst. 5 NSZ stanoví u projednávaných, dříve zkolaudovaných staveb, i podmínky pro vydání tzv. „nového kolaudačního rozhodnutí“. NSZ ale v § 259 odst. 4 pamatuje i na kolaudaci dokončených (dříve nekolaudovaných) staveb, které podle nové právní úpravy potřebují kolaudační rozhodnutí.

V neposlední řadě jsme se pozastavili nad skutečností, že taxativní výčet účastníků opakovaného řízení (§ 254 odst. 5 NSZ) nezahrnuje, oproti klasickému povolovacímu řízení, obec ani osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon (obecně spolky). Je potom otázka, co s případy, kdy zrušení původního povolení vyvolala například žaloba spolku (obce). Ozvaly se názory, že přes taxativní výčet účastníků řízení nelze vyloučit, že stavební úřad bude jednat i s obcí či spolkem jako s účastníkem, pokud si to vyžádají zvláštní okolnosti věci. Časem snad přinese více odpovědí praxe, zejména judikatura.

Určitá shoda panovala k nutnosti souladu záměru s aktuální územně plánovací dokumentací (která se v mezidobí mohla měnit) a k případnému přerušení řízení (opakovaného řízení, ale také řízení o odstranění stavby). Ozval se názor, že pokud je proces pořizování územně plánovací dokumentace už v pokročilé fázi, řízení by se mělo přerušit, i když kupříkladu správní soudy toto obvykle rozporují. Shodli jsme se, že velmi záleží na tom, jak brzy lze předpokládat vydání nové územně plánovací dokumentace, aby bylo možné, spíše výjimečně, přerušit do té doby řízení. Obecně by to ale nemělo být pravidlem.

## APELAČNÍ PRINCIP V ODVOLACÍM ŘÍZENÍ

Diskusi jsme zaměřili na posílení apelačního principu v odvolacím řízení následkem jeho speciální úpravy v § 225 odst. 1 NSZ.<sup>11)</sup> Zejména jsme zvažovali, jak lze přesně dovodit, pro která řízení se tento princip uplatní a kde se má postupovat podle obecné úpravy správního řádu (například u povolení předčasného užívání, povolení nebo nařízení zkušebního provozu). Ne vždy to přímo vyplývá z (většinou společných) ustanovení stavebního zákona. Vyskytly se úvahy, že apelační princip by se neměl uplatnit v případech, kdy s ohledem na jeho specifické rysy skutečně zcela reálně hrozí poškození práva účastníka řízení na odvolání. Plná apelace není podle názoru některých diskutujících možná, například když stavební úřad prvního stupně řádně nejednal se všemi účastníky (například ani všem účastníkům neoznámil zahájení řízení, neumožnil jim vyjádřit se, podat námítky k podkladům rozhodnutí). Tehdy hrozí porušení zásady rovnosti účastníků řízení i porušení dalších zásad správního řízení.

---

11) Vycházeli jsme také z metodiky Ministerstva pro místní rozvoj „Řízení o odvolání v zákoně č. 283/2021 Sb.“. Metodika je dostupná na <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon/metodiky/řízení-o-odvolání-v-zakone-c-283-2021-sb>.

V té souvislosti jsme se zabývali otázkou, jestli by mohla nastat situace, kdy stavební úřad nařídí odstranění stavby a zamítne žádost povinného (ať již žádost o dodatečné povolení stavby a kolaudační rozhodnutí nebo žádost o nové povolení a kolaudační rozhodnutí), ale odvolací orgán pak zamítavé rozhodnutí změní, a například vydá dodatečné povolení stavby, případně nové povolení (s kolaudačním rozhodnutím). K tomu jeden ze zúčastněných popsal případ, kdy stavební úřad zamítl žádost o dodatečné povolení a nařídil odstranění stavby, ačkoliv podklady pro takový závěr byly v prvním stupni zcela nedostatečné. Shodujeme se, že v obou popsaných příkladech situací bude použití plné apelace problematické, protože jiní účastníci tak mohou přijít o možnost odvolání proti výslednému povolení.

Konstatujeme však, že tam, kde NSZ výslovně odkazuje na § 225, musí se toto ustanovení uplatnit v celém rozsahu včetně úpravy apelace (příkladem jsou právě řízení o dodatečném povolení stavby, viz § 255 odst. 3 NSZ a opakované řízení, viz § 258 odst. 2 NSZ). Nelze vyloučit, že uplatnění apelačního principu bude v některých případech problematické, a že bude záležet i na konkrétním případě. Nicméně, pokud se odvolací orgán rozhodne postupovat podle obecné úpravy správního řádu a rozhodnutí zrušit a vrátit první instanci, měl by vždy řádně zdůvodnit, proč neaplikoval § 225 odst. 1 NSZ. I k tomu ale více ukáže praxe a judikatura.

Poté jsme diskutovali, jestli je přípustné stanovit v odvolacím řízení stavebníkovi další povinnosti. K tomu poznamenal zcela případně jeden z účastníků, že stanovení nových povinností nemůže jít proti předložené dokumentaci. Mohlo by jít spíše o stanovení nových specifických podmínek, které souvisejí s prováděním stavby, například v oblasti ochrany životního prostředí. Celkově se shodujeme, že nové podmínky odvolací orgán může stanovit, pokud bude mít stavebník možnost se k podkladům pro takové rozhodnutí vyjádřit (nelze připustit tzv. překvapivé rozhodnutí) a neohradí se v rámci vyjádření proti novým povinnostem.

## **Závazná stanoviska v režimu stavebního zákona z roku 2006**

V další části nás zajímalo, jak krajské úřady v odvolacím řízení postupují, když zjistí, že stavební úřad rozhodl na základě již neplatného stanoviska (kterému např. uplynula doba platnosti). Naskýtají se dvě řešení: buď si opatřit závazné stanovisko a na jeho podkladě o odvolání rozhodnout změnou nebo potvrzením prvoinstančního rozhodnutí, nebo rozhodnutí zrušit a vrátit věc stavebnímu úřadu.

Účastníky kulatého stolu jsme seznámili s kauzou ochránce, která vedla k této otázce.<sup>12)</sup> Šlo o dodatečné povolení rodinného domu. Krajský úřad zvolil druhou z variant a rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. Ochránce dospěl k závěru, že si krajský úřad měl chybějící závazné stanovisko obstarat v odvolacím řízení sám a měl o odvolání rozhodnout. K tomuto závěru dospěl na základě uplatnění pravidla spolupráce úřadů, minimálního zatěžování účastníků a povinnosti úřadů zjišťovat rozhodné skutečnosti pro ochranu ve-

---

12) Zpráva o šetření a závazné stanovisko, sp. zn. VOP/4747/2024, jsou dostupné na <http://kvopap:81/KVOPesoSearch/Nalezene/Edit/106107>.



řejného zájmu. Uvedený postup by měl přispět i ke zkrácení doby řízení. Krajský úřad s argumentací ombudsmana souhlasil a přislíbil změnit do budoucna svou praxi v řízeních vedených v režimu stavebního zákona z roku 2006.<sup>13)</sup>

Řada účastníků se závěrem ochránce souhlasila. Účastníci sdíleli i své zkušenosti, že ani doporučený postup nemusí řízení zkrátit. Zažili např. situaci, kdy pokus o procesně ekonomický postup (kdy si odvolací orgán sám opatřil stanovisko) stejně vedl k osmiletým soudním sporům.

Poté jsme diskutovali o úskalích varianty, kdy o závazné stanovisko žádá sám úřad namísto stavebníka. Účastníci kladli otázky, s kým má dotčený orgán v takovém případě komunikovat, je-li potřeba podklady např. doplnit. Z toho vzešla obava, aby se stavební úřad nestal přetíženým prostředníkem mezi dotčeným orgánem a stavebníkem. Řešení vidíme v neformální komunikaci mezi příslušnými odbory v rámci jednoho úřadu, případně v metodickém vedení dotčených orgánů či stavebních úřadů ze strany nadřízených úřadů.

V diskusi jsme se shodli na tom, že v režimu stavebního zákona z roku 2006 mohou nastat i případy, kdy by povinnost obstatat nové závazné stanovisko za to již tzv. propadnuté neměl úřad, ale stavebník. Jde zejména o situace, kdy stavebník předloží stavebnímu úřadu stanovisko těsně před vypršením jeho platnosti. V takovém případě postačí, když stavební úřad poučí stavebníka o potřebě obstatat a předložit stavebnímu úřadu nové platné stanovisko.

Závěrem jeden účastník nadnesl otázku, zda je dotčený orgán právní úpravou vůbec zmocněn časově omezit závazné stanovisko (na 1 či 2 roky). Tuto otázku ochránce v šetřené kauze nezkoumal. Zmínili jsme, že judikatura<sup>14)</sup> s časově omezenými závaznými stanovisky pracuje, aniž by shledávala nezákonnost výslovně v časovém limitu jejich platnosti, který stanoví dotčený orgán.

## DIGITÁLNÍ TECHNICKÁ MAPA

Podle § 168 NSZ je vlastník technické infrastruktury povinen:

- vést evidenci technické infrastruktury, která musí obsahovat polohové umístění a ochranu, a v odůvodněných případech, s ohledem na charakter technické infrastruktury, i výškové umístění,
- sdělit bezplatně každému na žádost údaje o podmínkách napojení, o ochranných a bezpečnostních pásmech a o základních podmínkách provádění činnosti v nich, pokud nejde o technickou infrastrukturu, s níž je příslušné hospodařit Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo vnitra.

---

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

14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 3/2025-62, ze dne 19. 3. 2025, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 125/2024-76, ze dne 12. 8. 2024; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Problém vzniká tím, že do Digitální technické mapy („DTM“) se zapisují správci technické infrastruktury sami. Mnozí správci obzvláště u elektronických komunikací, vyřešili povinnost naplnit DTM tak, že se zapsali na celé katastry, byť mají svůj kabel jen přes několik málo parcel. Z toho plyne zbytečná administrativní zátěž stavebníků i úředníků stavebních úřadů.

**Nejeden správce technické infrastruktury vydává tato vyjádření v rozporu se zákonem za úhradu. Stávající situace jen podporuje správce sítí, aby se neoprávněně hlásili do DTM i na parcely/katastry, kde nemají žádné sítě, a následně protizákonně vybírali poplatky za vyjádření, že na daných parcelách nic nemají.**

Na uváděné problémy jsme upozornili a ze strany účastníků kulatého stolu zaznělo, že neoprávněně zápisy sítí do DTM také zaznamenali. Problém by se měl vyřešit tzv. semaforem validity, kdy bude v DTM barevně rozlišeno, zda sítě jsou skutečně dotčeny, či nikoliv. Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo, že daný problém řeší ve spolupráci s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním.

## **PŘETÍŽENOST STAVEBNÍCH ÚŘADŮ**

Celkově jsme se shodli, že problém s přetížeností stavebních úřadů nejen přetrvává, ale horší se vlivem stoupající náročnosti agendy na úseku stavebního řádu, které pochopitelně neprosperovala také nefunkčnost digitálních systémů stavební správy. To celé je završeno nedostatečným personálním vybavením mnohých stavebních úřadů, které je v nemalé míře způsobeno tím, že pracovníci stavebních úřadů tuto agendu opouštějí, ať již pro zmíněnou pracovní náročnost, tomu neodpovídající finanční kompenzaci nebo obojí. Řešení je problematické: mohlo by například spočívat ve změně postoje vedení obcí k odměňování svých pracovníků, kteří stavební správu zajišťují, ale také (v horším případě) ve snížení počtu stavebních úřadů a soustředění jejich agendy do větších obcí (zejména těch s rozšířenou působností).

## **ZÁVĚR**

Letošní kulatý stůl zaznamenal širokou účast a umožnil konstruktivní dialog o zmíněných tématech. Nový stavební zákon přinesl řadu otazníků a právně složitých témat. Jsme ve fázi, kdy na novou právní úpravu ještě nenavazuje aktuální judikatura. Tím spíše zúčastnění pozitivně hodnotili možnost osobně se setkat a prodiskutovat dosavadní zkušenosti, a nejen dosud vzniklé, ale také předpokládané budoucí problémy, které lze s nejvyšší pravděpodobností v praxi očekávat.

Ochránce si projeveného zájmu zúčastněných váží a má v úmyslu na toto setkání navázat dalšími obdobnými akcemi, pokud možno i v širším plénu.

## Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2024, sp. zn. 23 Cdo 197/2024 k problematice předání a převzetí díla

Ivana Štenglová

1. Zákodárce rozlišuje mezi provedením díla, jeho dokončením, předáním a převzetím. Provedení díla je nejširší pojem. Obsahuje v sobě jak dokončení, tak předání díla. Dokončení díla nastává tehdy, je-li zhotovitelem předvedena způsobilost díla sloužit svému účelu, příp. provedením zkoušek. Předání a převzetí díla jsou právní jednání ze strany zhotovitele a objednatele. Předání ze strany zhotovitele je činěno s úmyslem dluh splnit (§ 1908 odst. 2 o. z.), obecně umožněním nakládání s věcí v místě plnění (příp. například odesláním díla).
2. Skutečnost, že dílo trpí vadami, sama o sobě nemusí znamenat, že dílo nemůže být dokončeno předvedením jeho způsobilosti sloužit svému účelu. Musí však jít právě o vady takové povahy, které vzhledem ke konkrétnímu dílu nebrání dílu sloužit svému účelu. Posouzení, zdali dané vady brání dílu sloužit svému účelu, bude vždy záležet na konkrétním případě.
3. Smyslem a současně i účelem právní úpravy předání díla podle občanského zákoníku (§ 2604) je (spolu s podmínkou dokončení díla předvedením jeho způsobilosti sloužit svému účelu) naplnění předpokladů provedení díla zhotovitelem vedoucího k některým dalším právním následkům. Zhotovitel především, není-li ujednáno jinak, tímto splní svůj dluh a podle § 2610 o. z. mu vzniká právo na zaplacení ceny díla, objednatel může s dílem nakládat atd. Takový další právní následek může zakládat i ujednání stran o smluvní pokutě.
4. Při zkoumání projevené vůle účastníků smlouvy je třeba vycházet z toho, že smluvní strany se při uzavření smlouvy nechovaly nelogicky. Výklad projevu vůle proto nemůže vést k takovým důsledkům, které jsou z hlediska pravidel logiky zjevně absurdní.
5. Za situace, kdy si strany sjednají rozšíření předmětu díla, aniž by výslovně upravily dobu plnění, nelze vyloučit ani takový úsudek soudu, který na základě použití výkla-

**dových pravidel povede k závěru, že ujednání o změně předmětu díla bylo stranami konkludentně spojeno s určením nové doby plnění zhotovitele, kterou si však strany nesjednaly výslovně a jež se pak určí dle § 2590 odst. 2 o. z.**

Soudy rozhodovaly o žalobě, kterou se žalobkyně po žalované domáhala zaplacení částky 18 763 969 Kč s příslušenstvím jako smluvní pokuty dle smlouvy o dílo. Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2024, sp. zn. 23 Cdo 197/2024, kterým dovolání žalované odmítl, a na základě dovolání žalobkyně a napadený rozsudek odvolacího soudu v rozsahu druhého výroku, kterým odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 věta první o. s. ř.), vyplývá zejména:

Obvodní soud pro Prahu 9 (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 23. 9. 2022, č. j. 52 C 144/2019-807, ve spojení s doplňujícím usnesením ze dne 19. 10. 2022, č. j. 52 C 144/2019-813, uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni částku 18 763 969 Kč s příslušenstvím ve výroku blíže specifikovaným (výrok I) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok II a III).

K odvolání obou účastníků Městský soud v Praze (dále též jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 11. 5. 2023, č. j. 20 Co 26/2023-977, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I co do částky 2 501 862,64 Kč s příslušenstvím (první výrok), dále změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I tak, že zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala na žalované zaplacení 16 262 106,36 Kč s příslušenstvím (druhý výrok), a rozhodl o náhradě nákladů řízení (třetí a čtvrtý výrok).

Proti rozsudku odvolacího soudu v rozsahu druhého výroku podala dovolání žalobkyně a proti rozsudku odvolacího soudu v rozsahu prvního výroku podala dovolání žalovaná.

Dovolání žalobkyně je přípustné pro řešení otázky aplikace zákonných výkladových kritérií, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu. Dovolání žalobkyně je proto i důvodné.

Dle § 2604 o. z. je dílo provedeno, je-li dokončeno a předáno. Dle § 2605 o. z. je dílo dokončeno, je-li předvedena jeho způsobilost sloužit svému účelu. Objednatel převezme dokončené dílo s výhradami, nebo bez výhrad (odstavec 1). Převezme-li objednatel dílo bez výhrad, nepřízná mu soud právo ze zjevné vady díla, namítne-li zhotovitel, že právo nebylo uplatněno včas (odstavec 2). Dovolací soud ve své ustálené rozhodovací praxi dovodil, že zákonodárce rozlišuje mezi provedením díla, jeho dokončením, předáním a převzetím. Provedení díla je nejširší pojem. Obsahuje v sobě jak dokončení, tak předání díla. Dokončení díla nastává tehdy, je-li zhotovitelem předvedena způsobilost díla sloužit svému účelu, příp. provedením zkoušek. Předání a převzetí díla jsou právní jednání ze strany zhotovitele a objednatele. Předání ze strany zhotovitele je činěno s úmyslem dluh splnit (§ 1908 odst. 2 o. z.), obecně umožněním nakládání s věcí v místě plnění (příp. například odesláním díla). Na předání se použije právní úprava kupní smlouvy (§ 2608 o. z.). Zákonodárce nestanoví

zvláštní právní formu pro takové právní jednání (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2022, sp. zn. 23 Cdo 1001/2021, uveřejněný pod číslem 18/2023 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dále jen „R 18/2023“).

Skutečnost, že dílo trpí vadami sama o sobě nemusí znamenat, že dílo nemůže být dokončeno předvedením jeho způsobilosti sloužit svému účelu. Musí však jít právě o vady takové povahy, které vzhledem ke konkrétnímu dílu nebrání dílu sloužit svému účelu. Posouzení, zdali dané vady brání dílu sloužit svému účelu, bude vždy záležet na konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2020, sp. zn. 23 Cdo 3512/2018). Žalobkyně v dovolání předkládá právní otázku [shora označenou písm. a)], zda může dojít k předání díla, které ještě není dokončeno ve smyslu § 2605 odst. 1 o. z. Předně je však třeba uvést, že ujednání smluvních stran, s jakými právními skutečnostmi spojí provedení díla, je nutné podrobit výkladu konkrétního právního jednání, zejména k jakému následku směřuje. Dále je nutné posoudit, zdali takové ujednání není v rozporu s kogentní úpravou. To je třeba činit v poměrech konkrétní projednávané věci, zejména s ohledem na postavení stran (srov. důvody R 18/2023). Smyslem a současně i účelem právní úpravy předání díla podle o. z. (§ 2604) (spolu s podmínkou dokončení díla předvedením jeho způsobilosti sloužit svému účelu) je naplnění předpokladů provedení díla zhotovitelem vedoucího k některým dalším právním následkům. Zhotovitel především, není-li ujednáno jinak, tímto splní svůj dluh, zhotoviteli podle § 2610 o. z. vzniká právo na zaplacení ceny díla, objednatel může s dílem nakládat atd. (srov. dále důvody R 18/2023). Takový další právní následek může zakládat i ujednání stran o smluvní pokutě, jako je tomu ve věci zde vedené. Je pak věcí výkladu konkrétního smluvního ujednání, aby bylo postaveno najisto, s jakým porušením smluvní povinnosti se vznik práva na smluvní pokutu pojí.

V poměrech projednávané věci soudy nižších stupňů posuzovaly důvodnost práva na zaplacení smluvní pokuty dle čl. XVI., bodu 1) Smlouvy, kde si strany ujednaly pro případ prodlení zhotovitele s předáním díla delšího než 5 dnů po termínu sjednaném v harmonogramu stavby smluvní pokutu ve výši 0,1 % z ceny díla za každý započatý den prodlení. Ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu k aplikaci výkladových pravidel dle § 556 a násl. o. z. dovozuje, že základní (prvotní) pravidlo výkladu adresovaných právních jednání formuluje ustanovení § 556 odst. 1 věty první o. z. Soud nejprve zkoumá (zjišťuje), jaká byla skutečná vůle (úmysl) jednajícího, a to při zohlednění všech v úvahu přicházejících (zjištěných) okolností. Skutečnou vůli (úmysl) jednajícího je přitom třeba posuzovat k okamžiku, kdy projev vůle učinil (kdy se stal perfektním). Ochrana dobré víry adresáta právního jednání pak vyžaduje (a § 556 odst. 1 věta první o. z. tak normuje výslovně), aby soud právní jednání vyložil jen podle takového úmyslu jednajícího, který byl anebo musel být adresátovi znám. Při zjišťování úmyslu jednajícího tudíž soud přihlíží toliko k těm okolnostem, které mohl vnímat i adresát právního jednání. Jinými slovy, pro výklad právního jednání je určující skutečná vůle (úmysl) jednajícího (která byla anebo musela být známa adresátovi), již je třeba upřednostnit před jejím vnějším projevem (např. objektivním významem užitých slov). Teprve tehdy, nelze-li zjistit skutečnou vůli (úmysl) jednajícího, postupuje soud podle pravidla vyjádřeného v § 556 odst. 1 větě druhé o. z. (nelze-li zjistit úmysl jednajícího, přisuzuje se projevu vůle význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je

projev vůle určen). Ustanovení § 556 odst. 2 o. z. pak uvádí demonstrativní výčet okolností, k nimž soud při výkladu právního jednání přihlíží. Řečené platí jak pro vícestranná, tak i pro jednostranná adresovaná právní jednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 29 Cdo 61/2017, uveřejněný pod číslem 4/2019 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

Úsudek soudu o subjektivním výkladu právního jednání, jenž odpovídá vůli (úmyslu) jednajících, která byla druhé straně známa, nebo o ní musela vědět, nutně předpokládá zjištění o těch vnějších skutkových okolnostech právního jednání, z nichž lze na tuto stranám známou vůli usuzovat. Není-li v řízení takovýto (společný) úmysl jednajících, jenž je odlišný od jeho jazykového vyjádření, tvrzen či prokázán, pak je namísto dle § 556 odst. 1 věty druhé o. z. přisoudit právnímu jednání takový význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen (objektivní metoda výkladu), (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2024, sp. zn. 23 Cdo 1213/2023). Nejvyšší soud také již opakovaně dovodil při výkladu právní úpravy účinné do 31. 12. 2013, že při zkoumání projevené vůle účastníků smlouvy je třeba vycházet z toho, že smluvní strany se při uzavření smlouvy nechovaly nelogicky (srov. například rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2000, sp. zn. 20 Cdo 2608/98, či ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 30 Cdo 710/2013). Výklad projevu vůle proto nemůže vést k takovým důsledkům, které jsou z hlediska pravidel logiky zjevně absurdní (srov. například rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 6. 1. 2014, sp. zn. 32 Cdo 196/2012, a ze dne 14. 5. 2014, sp. zn. 32 Cdo 2864/2012). Ústavní soud pak vyložil (z hlediska ústavně garantovaných základních práv), že text smlouvy je toliko prvotním přiblížením se k významu smlouvy, který si chtěli její účastníci svým jednáním stanovit. Doslovný výklad textu smlouvy může, ale nemusí být v souladu s vůlí jednajících stran. Směřuje-li vůle smluvních stran k jinému významu a podaří-li se vůli účastníků procesem hodnocení skutkových a právních otázek ozřejmit, má shodná vůle účastníků smlouvy přednost před doslovným významem textu jimi formulované smlouvy. Vůli je nutno dovodovat z vnějších okolností spojených se založením a realizací smluvního vztahu, zejména z okolností spojených s podpisem smlouvy a následným jednáním účastníků po podpisu smlouvy (srov. náleze ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/03, uveřejněný pod číslem 84/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Odvolací soud však v poměrech projednávané věci při výkladu Smlouvy nepostupoval důsledně, neboť ji vyložil toliko na základě jazykového znění ujednání o smluvní pokutě. Odvolací soud tak dovodil, že nárok žalobkyně na sjednanou smluvní pokutu je oprávněný za období od 6. 11. 2015 do 25. 11. 2015, kdy mělo dojít k převzetí díla. Vyšel přitom výhradně z textu čl. XVI., bodu 1) Smlouvy, který spojuje právo na smluvní pokutu s prodlením zhotovitele s „předáním“ díla. V řízení však nebylo dosud prokázáno, že skutečná vůle stran směřovala k vzniku práva na smluvní pokutu spojenou výhradně s právní skutečností, že dílo nebude dle smlouvy včas předáno, bez ohledu na dokončení díla. Nepodaří-li se dokazováním zjistit, jak obě strany chápaly předmětné ujednání, bude třeba při zjišťování významu právního jednání posoudit, jaký význam by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen. Je třeba se vypořádat s tím, zdali se jeví logickým, že strany smlouvy spojily vznik práva na smluvní pokutu s předáním díla, které dosud ne-

bylo dokončeno. Samotné užití sousloví „předání díla“ nelze bez dalšího absolutizovat a je třeba posoudit význam užití tohoto sousloví stranami v konkrétních poměrech se zákoným termínem provedením. Určení doby prodlení zhotovitele s provedením díla a s jeho předáním potom mohlo být stranami chápáno jako totožné. Bez konkrétních zjištění svědčících pro jiný (subjektivní, empirický) výklad je třeba vyřešit, zda účelem smluvní pokuty takto ujednané bylo utvrdit povinnost zhotovitele předat dílo dokončené, tedy provedení díla. Na takový interpretační úsudek lze přitom usuzovat i z dosavadních zjištění soudů o souvisejících ujednáních Smlouvy o dílo. V článku XIV. bodě 1) Smlouvy byly sjednány podmínky převzetí díla prostřednictvím závěrečného předávacího protokolu, který strany podepíší po získání kolaudace zhotovitelem a po dokončení celého díla zhotovitelem a jeho předání objednateli, a to bez jakýchkoli vad (vyjma drobných vad a nedodělků, které zjevně nebrání řádnému užívání díla). Z něj vyplývá, že k předání díla mělo dojít až po jeho dokončení, a to dokonce v takovém stavu, kdy dílo nevykazuje vady, které by zjevně bránily řádnému užívání díla.

Žalobkyni lze přisvědčit ohledně její dovolací námitky, kterou sporuje závěr o výkladu listiny označené jako „Předávací protokol“ ze dne 26. 11. 2015. Odvolací soud na rozdíl od soudu prvního stupně dovodil, že žalobkyně převzala dílo na základě předávacího protokolu ve stavu ke dni 26. 11. 2015. Odvolací soud posuzoval označení dokumentu, aniž by respektoval výše citované judikaturní závěry ohledně výkladu právního jednání. Zjišťováním obsahu tohoto právního jednání se blíže nezabýval a nehodnotil jeho význam z pohledu dalších smluvních ujednání. Nelze přitom přehlédnout, že soud prvního stupně měl v této souvislosti za prokázané, že celé dílo nebylo dokončeno a ani předáno ke dni podpisu předávacího protokolu ze dne 26. 11. 2015, který byl antedatován dne 28. 2. 2016. Uvedl k tomu, že celé dílo nebylo v souladu se smlouvou žalovanou řádně předáno, neboť stranami nebyl sepsán a podepsán závěrečný předávací protokol, dle čl. XIV. bod 1) Smlouvy, když po provedeném dokazování soud prvního stupně uzavřel, že protokol o převzetí ze dne 26. 11. 2015 byl pouze částečným převzetím nedokončeného díla. K podmínkám (pravidlům), za nichž se odvolací soud může odchýlit od skutkových zjištění učiněných soudem prvního stupně [dovolací námitka shora označená písmeno d)], dovolací soud odkazuje na závěry své ustálené rozhodovací praxe k výkladu § 213 o. s. ř., dle kterého není odvolací soud vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil soud prvního stupně (odstavec 1). Odvolací soud může zopakovat dokazování, na základě kterého soud prvního stupně zjistil skutkový stav věci; dosud provedené důkazy zopakuje vždy, má-li za to, že je z nich možné dospět k jinému skutkovému zjištění, než které učinil soud prvního stupně (odstavec 2).

Zásada, že odvolací soud není vázán skutkovým stavem zjištěným soudem prvního stupně, neznamená (zejména s přihlédnutím k zásadám přimosti a ústnosti), že by se odvolací soud mohl bez dalšího odchýlit od skutkového zjištění soudu prvního stupně, zejména pokud bylo čerpáno z výpovědi nebo z přednesů účastníků řízení a svědků. V takovém případě spolupůsobí kromě věcného obsahu výpovědi, který je zachycen, a to často nepřilíživě výstižně obsahem protokolu, i další skutečnosti, které v protokole zachyceny být nemohou (například přesvědčivost vystoupení vypovídající osoby, plynulost a jistota výpovědi, ochota odpovídat přesně na dané otázky apod.). Ustanovení § 213 o. s. ř. je procesním projevem

stěžejního principu občanského soudního řízení, podle něhož soudem prvního stupně zjištěný skutkový stav sice může doznat změn v důsledku odchylného hodnocení důkazů, které byly provedeny již soudem prvního stupně, je však nepřípustné, aby odvolací soud jinak hodnotil důkazy, které sám nezopakoval. Má-li odvolací soud pochybnosti o správnosti skutkových závěrů soudu prvního stupně, musí zopakovat důkazy, ze kterých soud prvního stupně vycházel, popřípadě provést k objasnění rozhodných skutečností další důkazy. Neučiní-li tak, nelze považovat jeho skutkové zjištění, odlišné od skutkového závěru soudu prvního stupně, za podložené (tj. respektující zásady dokazování v odvolacím řízení). Jestliže odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně ve věci samé změní (§ 220 o. s. ř.), ačkoli ve skutečnosti dospěl k jinému skutkovému zjištění než soud prvního stupně, byl jeho skutkový závěr učiněn v rozporu s ustanoveními § 122, § 132, § 211 a § 213 o. s. ř.; odvolací řízení pak trpí vadou, která může mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Naopak u důkazních prostředků listinných (§ 129 o. s. ř.) je vliv skutečností nezachytitelných v protokolu o jednání na hodnocení jejich věrohodnosti vyloučen, a proto není porušením zásady přímosti občanského soudního řízení, vyvodil-li z nich odvolací soud jiné skutkové závěry než soud prvního stupně, aniž je sám znovu předepsaným procesním způsobem zopakoval, příp. doplnil; skutková zjištění odvolacího soudu, odlišná od skutkového závěru soudu prvního stupně, lze tedy považovat za podložená – tj. respektující zásady dokazování v odvolacím řízení. (K tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2017, sp. zn. 27 Cdo 1154/2017, a v něm citovanou judikaturu.)

Pro posouzení, jaký význam měl pro předání díla a pro existenci práva na smluvní pokutu zápis ze dne 26. 11. 2015, který byl antedatován dne 28. 2. 2016, musí soud nejprve zjistit obsah příslušného projevu vůle. Toto skutkové zjištění pak následně musí podrobit výkladu právních jednání podle pravidel pro výklad právních jednání (srov. § 556 o. z.). Druhý krok přitom představuje právní posouzení. Teprve na základě obou kroků lze uzavřít, zda došlo k uvedenému dni k převzetí díla či nikoliv. Z napadeného rozhodnutí přitom není zcela zřejmé, z jakých skutkových zjištění odvolací soud vycházel, posuzoval-li otázku předání a převzetí díla. Nelze proto jednoznačně uzavřít, zda odvolací soud učinil skutková zjištění odlišná od skutkových zjištění soudu prvního stupně, či zda toliko odlišně právně hodnotil shodné skutkové závěry přijaté soudem prvního stupně. Žalobkyni lze v tomto směru přisvědčit přinejmenším ohledně hodnocení vyjádření svědka T., jehož obsah se nepodává ze skutkových zjištění učiněných soudem prvního stupně a z odůvodnění rozsudku odvolacího soudu nevyplývá, že by tento důkaz provedl a hodnotil jinak.

Žalovaná předně namítá, že odvolací soud nesprávně posoudil otázku počátku prodlení žalované počínaje 31. 10. 2015. Dovozuje, že „pokud je sjednán termín provedení díla k určitému datu (31. 10. 2015) a smluvní strany po tomto datu stále sjednávají smlouvou stanoveným postupem řádově desítky kumulativních novacích závazků, jimiž dochází k úpravě předmětu díla, nelze z toho dovodit jiný závěr, než že dohodou stran došlo k překonání původně sjednaného termínu provedení díla, nebyl-li v žádné z těchto kumulativních novacích sjednán nový pevný termín provedení díla, je nutno použít subsidiární úpravu § 2590 odst. 2 o. z. a dílo musí být dokončeno v době přiměřené jeho povaze, resp. původní lhůta musí být takto přiměřeně prodloužena“. Tato námitka však přípustnost dovolání nezakládá.



Odvolací soud v této otázce přejal hodnocení soudu prvního stupně, který náležitě zkoumal obsah změnových listů ve smyslu čl. XXV. bodu 8) Smlouvy s tím, že změnové listy byly buď odsouhlaseny bez dopadu do smluvených termínů, nebo u vyjmenovaných byl sjednán dopad na konečný termín do 31. 10. 2015. Nejvyšší soud přitom ve vztahu k problematice přezkumu závěrů odvolacího soudu, které byly výsledkem výkladu právního jednání, opakovaně vychází z toho, že výsledek, k němuž odvolací soud dospěl na základě zjištěného skutkového stavu věci a za užití zákonných interpretačních pravidel při zjišťování obsahu právního jednání (o skutečné vůli jím projevené), není řešením otázky hmotného práva v intencích § 237 o. s. ř., jež by bylo možno porovnávat s rozhodovací praxí dovolacího soudu. Od ustálené judikatury by se odvolací soud mohl odchýlit pouze v postupu, jímž k takovému výsledku (k závěru o obsahu právního jednání) dospěl, např. že by nevyužil příslušné výkladové metody či že by jeho úvahy při jejich aplikaci byly zatíženy chybou v logice (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2014, sp. zn. 32 Cdo 192/2014, ze dne 28. 4. 2014, sp. zn. 32 Cdo 952/2014, ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. 23 Cdo 563/2019, a ze dne 12. 10. 2021, sp. zn. 28 Cdo 2631/2021).

V této souvislosti je třeba uvést, že právní úprava neobsahuje takové pravidlo, dle kterého by při změně předmětu díla docházelo ze zákona ke změně smluvními stranami sjednaného data provedení díla (v poměrech právní úpravy účinné do 1. 1. 2014 k tomu srov. např. odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2011, sp. zn. 23 Cdo 3404/2008). Toho si je ostatně vědoma i sama žalovaná, jestliže v dovolání uvádí, že „pokud dojde ke změně obsahu závazku (předmětu díla) před sjednanou dobou provedení díla a není-li současně výslovně sjednán dopad změny předmětu díla na tento termín, platí, že nedošlo ke změně dohody stran o době plnění“. Dále však dovozuje, že „takovýto závěr ale nemůže platit v případě, kdy je kumulativní novace závazku spočívající ve změně předmětu díla sjednána po uplynutí původní doby provedení díla. V takovém případě totiž smluvní strany tím, že rozšiřují předmět závazku po uplynutí původně sjednaného termínu projevují vůli pokračovat v plnění závazku bez zřetele na původní dobu plnění“. Této argumentaci nelze přisvědčit, neboť z hlediska sjednaného předmětu plnění závazku (díla) je nerozhodné, zda je zhotovitel již v prodlení s provedením díla či nikoliv. Žalovanou předkládaný závěr by vedl k těžko obhajitelné situaci, ve které by prodlévající zhotovitel byl ve výhodnější pozici oproti zhotoviteli řádně plnícímu svůj dluh, neboť dohoda o jakémkoliv změně předmětu díla by znamenala konec tohoto prodlení. Skutečnost, zda a jak se ujednání stran o změně předmětu díla promítne též do určení stranami původně ujednané doby plnění, je předně věcí tohoto smluvního ujednání. Za situace, kdy si strany ujednají rozšíření předmětu díla, aniž by výslovně upravily dobu plnění, nelze vyloučit ani takový úsudek soudu, který na základě použití výkladových pravidel povede k závěru, že ujednání o změně předmětu díla bylo stranami konkludentně spojeno s určením nové doby plnění zhotovitele, kterou si však strany nesjednaly výslovně a jež se pak určí dle § 2590 odst. 2 o. z. V poměrech věci zde vedené se však o takovýto případ nejedná a odvolacímu soudu nelze pochybení při výkladu dohody o změně obsahu závazku vytýkat. Strany zjevně v souvislosti se změnami díla přijaly nový termín provedení díla, a to 31. 10. 2015. Jestliže i po tomto datu docházelo na základě změnových listů k dílčím změnám v předmětu plnění, nelze jen z této samotné skutečnosti oproti tvrzení žalované dovozovat, že tímto mezi stranami došlo k dohodě o novém datu

plnění zhotovitele. Ostatně ani sama žalovaná v rámci řízení nespecifikovala, k jakému rozšíření díla nad rámec původně sjednaného, které by odpovídalo potřebě prodloužení doby provedení díla, mělo dojít.

Přípustnost dovolání nezakládá ani dovolací námitka, jež se týká otázky promlčení práva na smluvní pokutu. Žalovaná jí sporuje závěr odvolacího soudu o tom, že námitku promlčení žalovanou uplatněnou nově až v odvolacím řízení neshledal ve smyslu § 205a o. s. ř. způsobilým odvolacím důvodem, neboť její uplatnění vyvolalo s ohledem na obranu žalobkyně v rozporu se zásadou neúplné apelace potřebu nového dokazování o tom, zda mezi účastnicemi došlo k uzavření dohody o mimosoudním jednání s účinky stavení běhu promlčecí lhůty ve smyslu § 647 o. z. K této námitce proto odvolací soud v rámci odvolacího řízení nemohl přihlídnout. Právní posouzení věci učiněné odvolacím soudem odpovídá ustálené rozhodovací praxi dovolacího soudu, dle které k promlčení práva na základě námitky vznesené až v průběhu odvolacího řízení podléhajícího režimu neúplné apelace lze přihlídnout jen tehdy, vyplývá-li závěr o promlčení práva ze skutečností, jež vyšly najevo nebo byly zjištěny před soudem prvního stupně, nebo ze zjištění učiněného na základě důkazů navržených před soudem prvního stupně. Námitka promlčení je bezdůvodná, jestliže z obsahu spisu a skutkových zjištění soudu prvního stupně nelze bez dalších okolností a důkazů posoudit promlčení práva, tj. že marně uplynula promlčecí doba (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2003, sp. zn. 32 Odo 879/2002, uveřejněný pod číslem 45/2004 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, a dále ze dne 27. 5. 2008, sp. zn. 32 Cdo 4291/2007, uveřejněný pod číslem 101/2008 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Na uvedeném nic nemění ani tvrzení žalované o tom, že „procesní obrana je procesním úkonem žalobkyně a na posouzení důvodnosti (či zákonnosti) procesního úkonu žalované logicky nemůže mít žádný vliv“. Dovolací soud totiž dále k shora citovaným závěrům doplnil, že jestliže skutkový stav zjištěný v řízení před vznesením námitky promlčení nevylučuje možnost, že ohledně uplatněného nároku nastala některá ze skutečností, jež brání uzavřít, že jde o nárok promlčený, např. že došlo k uznání závazku, pak není důvodná námitka promlčení vznesená v době, kdy již takové skutečnosti nemohou být v řízení prověřeny vzhledem k zákonné koncentraci řízení (§ 118b o. s. ř.) nebo k principům neúplné apelace (§ 205a, § 211a o. s. ř.). (K tomu viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 29 Cdo 1835/2010, uveřejněné v časopise Soudní judikatura číslo 3, ročníku 2012, pod číslem 32, usnesení ze dne 28. 3. 2012, sp. zn. 29 Cdo 141/2010, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 1. 2021, sp. zn. 31 Cdo 1475/2020, uveřejněný pod číslem 58/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Skutkový stav zjištěný v projednávané věci v řízení před soudem prvního stupně neumožňoval odvolacímu soudu spolehlivě uzavřít, zda mezi účastnicemi došlo k uzavření dohody o mimosoudním jednání s účinky stavení běhu promlčecí lhůty ve smyslu § 647 o. z., či nikoliv.

Namítá-li konečně žalovaná, že se odvolací soud nevypořádal se všemi odvolacími důvody, vytýká prostřednictvím této námitky odvolacímu soudu vady řízení. Otázkami navozenými žalovanou se tak dovolací soud samostatně nemohl zabývat, neboť se týkají vad řízení, ke kterým by dovolací soud za určitých podmínek mohl přihlídnout pouze v případě přípustného dovolání (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). Samotná tvrzená vada řízení však přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. založit nemůže.

Nejvyšší soud tedy z popsanych důvodů dovolání žalované podle ustanovení § 243c odst. 1 o. s. ř. odmítl.

Ve vztahu k dovolání žalobkyně Nejvyšší soud s ohledem na výše uvedené shledal, že rozhodnutí odvolacího soudu není co do druhého výroku správné a dovolání je důvodné. Z toho důvodu napadený rozsudek odvolacího soudu v rozsahu druhého výroku, kterým odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I. tak, že zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala na žalované zaplacení 16 262 106,36 Kč s příslušenstvím, spolu se závislými výroky o nákladech řízení, zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 věta první o. s. ř.).

## Zápis ze 103. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 20. 3. 2025

Emil Flegel, Naděžda Studenovská

JUDr. Emil Flegel zahájil zasedání, přivítal přítomné a přednesl návrh programu. Byly diskutovány následující rozsudky.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. ze dne 13. 3. 2025, č. j. 10 As 251/2024-65 – limity využití území, pojem překryvná funkce zeleně**

Jestliže územní plán vymezuje plochy, pro něž následně stanovuje regulativy využití, zde zejména index podlažní plochy (IPP), regulační plán může takovou regulaci zpřesnit pro konkrétní plochy, například jejich výhradním určením pro zeleň. Taková podrobnější regulace ale nemůže popřít ani základní členění ploch dle územního plánu, ani regulaci využití těchto ploch stanovenou územním plánem.

Při výpočtu hodnoty IPP příslušné plochy je pak třeba vycházet z jejího vymezení v územním plánu. Na výměře plochy, a tedy i hodnotě IPP, se přitom podílejí i ty její části, které mají podle regulačního plánu omezené či nulové stavební využití. To nejen respektuje hierarchii územně plánovacích dokumentací, ale odpovídá i účelu regulace využití území: takové plochy samy nemohou být zastavěny, ale (spolu)vytvářejí přirozené okolí staveb. Jen tak je zajištěno naplnění požadavků jak územního plánu (dodržení regulativu stanoveného pro vymezenou plochu), tak regulačního plánu (určení příslušné části plochy pro specifický účel, např. zeleň).

Regulačním plánem mohou být zpřesněny plochy vymezené v územním plánu, nikoli však způsobem, kterým by bylo popřeno základní vymezení těchto ploch. Regulační plán musí být v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, č. j. 6 As 180/2023-42 – k ust. § 129, § 177 SZ 2006**

Nejvyšší správní soud připustil, že živelní pohroma i závažná havárie mohou mít za následek i kompletní destrukci stavby, přičemž v těchto případech je možné za obnovu stavby

považovat i faktickou výstavbu stavby nové za současného odstranění zbývajících poškozených částí stavby původní. V této souvislosti je třeba poukázat na rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2006, č. j. 4 As 33/2005-116, z něž vyplývá, že za obnovenou, nikoli novou, stavbu je možné považovat i takovou stavbu, která sice zcela neodpovídá původnímu stavebnímu řešení stavby, zároveň se však nedochovalo stavební povolení k původní stavbě (a nelze tedy osvědčit odklon nové stavby od stavby původně povolené), a nové stavební řešení lze shledat rozumným z hlediska předcházení podobným budoucím haváriím, jako byla ta, která vedla ke zničení původní stavby. Z uvedeného tedy vyplývá, že stavební řešení obnovené stavby je třeba posuzovat s ohledem na charakter havárie, a to včetně jeho preventivních funkcí.

Z § 177 odst. 3 stavebního zákona plyne, že k obnově stavby zničené nebo poškozené živelní pohromou nebo závažnou havárií není třeba získat všechna rozhodnutí či jiná opatření, která by byla nezbytná k provedení stavebních prací za normálního stavu (v daném případě by se jednalo o územní rozhodnutí a ohlášení stavby, jak uvedl stavební úřad). Neplyne z něj však, že by realizace stavebních prací za daných podmínek byla zcela ve volném režimu. Obnovu stavby je třeba stavebnímu úřadu ohlásit podle § 106 odst. 1 stavebního zákona.

Jakkoliv je tedy text § 177 odst. 3 stavebního zákona do určité míry nepřesný, jednoznačně z něj plyne, že se v tomto režimu postupuje podle § 106 odst. 1 stavebního zákona. Naproti tomu z něj nelze dovodit, že by oprávnění obnovit stavbu vzniklo na základě pouhého ohlášení, ani že by konstruovalo možnost vzniku fikce souhlasu. Tu část § 177 odst. 3 stavebního zákona, podle níž postačí k obnově stavby takové opatření předem ohlásit stavebnímu úřadu, nelze vykládat tak, že by již samotné ohlášení zakládalo oprávnění provést stavbu.

Režim ohlášení stavby upravený v § 106 odst. 1 stavebního zákona je jednoznačně postaven na tom, že oprávnění provést ohlašovanou stavbu vzniká až vydáním souhlasu stavebním úřadem. Upravuje-li § 177 odst. 3 lhůtu pro písemné sdělení stavebního úřadu, že proti obnově stavby nemá námitek, je třeba tím rozumět lhůtu pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru. S marným uplynutím této lhůty v délce 7 dnů ovšem nespojuje § 177 odst. 3 ani § 106 odst. 1 stavebního zákona fikci souhlasu.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2025, č. j. 7 As 320/2024-47 – k aplikaci ust. § 307 NSZ a přípustnost žalobních bodů neuplatněných v odvolání**

Podle ust. § 307 odst. 1 NSZ je žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu nepřipustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl.

Žaloba byla podána měsíc po nabytí účinnosti nového stavebního zákona.

Ustanovení § 307 odst. 1 ve spojení s § 331 nového stavebního zákona je třeba vyložit ve prospěch zachování práva na soudní přezkum, tedy tak, že je nelze vztáhnout na žalobu stěžovatelů týkající se územního rozhodnutí stavebního úřadu, které bylo vydáno a napadeno odvoláním v režimu starého stavebního zákona. To znamená, že podmínka zakotvená v § 307 odst. 1 nového stavebního zákona, která je navázána na uplatnění námitek v řízení o odvolání, se uplatní až v případech, kdy bylo řízení o odvolání vedeno podle nového stavebního zákona, a odvolatel si tedy měl být s ohledem na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, vědom důsledků spojených s případnou pasivitou při formulaci odvolacích námitek.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2025, č. j. 5 As 336/2024-59 – samostatný soudní přezkum závazného stanoviska EIA, rozdíly ukončení procesu posuzování EIA**

Prvoinstanční soud odmítl žalobu proti souhlasnému závaznému stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Nejvyšší správní soud takový postup aproboval a závazné stanovisko EIA nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Ustanovení § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí umožňuje samostatný přezkum negativního výsledku zjišťovacího řízení, neboť tímto proces posuzování vlivů končí a negativní výsledek se již dále nepromítá do navazujících řízení. Je proto racionální, aby vůči negativnímu výsledku zjišťovacího řízení existovala samostatná možnost obrany. Soud se v takovém případě věnuje pouze otázce, zda byly naplněny podmínky pro posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Pokud však dojde k vydání závazného stanoviska EIA, jedná se o odlišnou situaci, neboť toto stanovisko je podkladovým aktem pro rozhodnutí vydaná v navazujících řízeních. Podmínky obsažené v závazném stanovisku EIA navíc často nabерou relevanci až po jejich promítnutí do rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení. Mezi negativním výsledkem zjišťovacího řízení a závazným stanoviskem EIA je proto zásadní rozdíl odůvodňující rozdílný přístup k jejich samostatné přezkoumatelnosti ve správním soudnictví.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 232/2024-43 z 20. 2. 2025 – k ust. § 137 SZ 2006 a uložení povinnosti opatření projektové dokumentace bez stavebního příspěvku**

Předmětem sporu byla otázka, zda nevydání rozhodnutí o záloze stavebního příspěvku dle § 137 odst. 5 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), současně s rozhodnutím o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci, působí nezákonnost takového rozhodnutí.

Ze systematického výkladu § 137 odst. 5 věty druhé stavebního zákona ve spojení s § 138 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že řízení o záloze stavebního příspěvku je zahájeno

na žádost a rozhodnutí o záloze není podmínkou pro vydání rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. Povinnost rozhodnout o záloze stavebního příspěvku současně s nařízením opatření projektové dokumentace je proto nutné vykládat jako příkaz rozhodnout o záloze a povinnosti obstatat projektovou dokumentaci v určité časové souslednosti (současně).

Tento výklad nevede k faktické nepoužitelnosti pravidla o současném poskytnutí zálohy. Účel zálohy připouští, aby o ni vlastník stavby požádal v průběhu řízení o nezbytných úpravách, ještě před vydáním rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci. Právě v takovém případě rozhodne stavební úřad o žádosti současně s rozhodnutím o nařízení opatření projektové dokumentace dle § 137 odst. 5 věty druhé stavebního zákona. Nesplnění této povinnosti nepůsobí nezákonnost rozhodnutí o nařízení opatření projektové dokumentace, neboť se nejedná o podmínku pro vydání tohoto rozhodnutí. Pokud vlastník stavby požádá o zálohu až po vydání rozhodnutí o povinnosti opatřit projektovou dokumentaci, pak se povinnost rozhodnout o záloze současně s tímto rozhodnutím z povahy věci neuplatní.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2025, č. j. 10 As 25/2024-95 – doručování v řízení s velkým počtem účastníků; postup odvolacího orgánu, pokud je v průběhu odvolacího řízení vydáno nové závazné stanovisko; opomenutý účastník v řízení o povolení výjimky; povolení záměru na pozemku, na kterém je nepovolená stavba**

I v písemnostech, které se v řízení s velkým počtem účastníků doručují veřejnou vyhláškou (§ 144 odst. 6 správního řádu), musí správní orgán účastníky jako adresáty označit. Není-li z postupu odvolacího orgánu zřejmé, že – stejně jako správní orgán prvního stupně – jedná s více než 30 účastníky (zejména že jim adresuje písemnosti), není splněna podmínka „velkého počtu účastníků“ (§ 144 odst. 1 správního řádu), a v odvolacím řízení proto nelze doručovat veřejnou vyhláškou.

V rozsudku 6 As 285/2021 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že vedlejšímu účastníkovi územního řízení s velkým počtem účastníků, kterému bylo v prvním stupni doručováno veřejnou vyhláškou (podle § 144 odst. 6 správního řádu), musí být poté, co podá odvolání, doručováno jednotlivě. Nejvyšší správní soud vysvětlil, že odvolatel podáním odvolání „vystupuje z davu“ vedlejších účastníků a pro účely odvolacího řízení se stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem; odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání – odvolání, které lze přeneseně chápat jako žádost o přezkum rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje vždy jednotlivě. Odlišné doručování oproti ostatním vedlejším účastníkům odůvodňuje právě procesní aktivita odvolatele, která zároveň naznačuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení.

Je-li během odvolacího řízení vydáno nové (aktualizované) závazné stanovisko dotčeného orgánu, odvolací orgán je povinen s ním účastníky seznámit a dát jim možnost se k němu vyjádřit ještě předtím, než vyžádá od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu

přezkum tohoto stanoviska společně s původním stanoviskem (§ 36 odst. 3 a § 149 odst. 7 správního řádu).

Zjistí-li (opomenutý) účastník řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 odst. 2 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) až z odvolacího rozhodnutí v „hlavním“ řízení, že výjimka už byla udělena, nemusí proti rozhodnutí o výjimce podávat odvolání [§ 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.], aby tak získal možnost napadat je přípustnými námitkami v žalobě proti rozhodnutí vydanému v „hlavním“ řízení.

Je-li pozemek, na kterém má být povolen záměr, (částečně) zastavěn nepovolenou stavbou a současně probíhá řízení o odstranění této stavby, nejedná se o řízení o předběžné otázce (§ 57 správního řádu), pro něž by stavební úřad měl povolovací řízení přerušit. Současně ale nelze povolit záměr jen na základě předpokladu, že odstranění stavby bude nařízeno. Buď tedy stavební úřad povolovací řízení přeruší na žádost stavebníka (§ 64 odst. 2 správního řádu), nebo rozhodne na základě aktuálního skutkového stavu.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 116/2024-53 z 13. 3. 2025 – k účastenství dle ust. § 85 odst. 2 písm. b) SZ 2006 – dotčenost vlastnických práv souseda**

Územní řízení se, ve vztahu k vlastníkovi sousedního pozemku, zabývá zpravidla dlouhodobým vlivem zrealizované stavby na jeho vlastnická práva. Naopak stavební řízení se více zabývá vlivem samotné realizace stavby, tj. spíše dočasného vlivu stavebních činností na tato práva.

Oba tyto druhy účastenství jsou shodně založeny na podmínce tzv. přímého dotčení: *Účastníky územního řízení dále jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno* [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. *Účastníkem stavebního řízení je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno* [§ 109 písm. e) stavebního zákona]. Jako přímé dotčení lze chápat změnu poměrů z důvodu stísnění, hluku, prachu, zápachu, kouře, vibrací, světla atd., tedy dotčení imisemi. Z výše citovaných ustanovení také vyplývá, že účastenství vlastníka sousedního pozemku je založeno již pouhou možností (potencialitou) přímého dotčení jeho práv. Posouzení přímosti (intenzity) tohoto dotčení přitom bude záviset na individuálních okolnostech věci, např. na povaze posuzované stavební činnosti či vzdálenosti od místa stavby. Podmínkou účastenství ovšem není to, aby stavební úřad vyhověl případným námitkám účastníka. Tato východiska vyplývají také ze setrvalé judikatury (rozsudky NSS z 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS; z 11. 4. 2019, č. j. 4 As 17/2019-68, body 26 a 27; z 24. 4. 2024, č. j. 8 As 217/2022-48, body 30 a 31).

Relevantní je, zda daná výstavba (nehledě na její složitost) má potenciál přímého dotčení práv souseda.



Platí, že již samotná očekávatelná zvýšená hlučnost či prašnost mohou být tím „omezením“, jež může založit účastenství.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2025, č. j. 4 As 118/2024-117 – k ust. § 149 odst. 7 správního řádu**

Správní řád (SŘ) neposkytuje nadřízenému dotčenému orgánu možnost, aby odmítl postupovat podle § 149 odst. 7 SŘ – odmítl se věci zabývat s odůvodněním, že závazné stanovisko, o jehož potvrzení či změnu se jedná, nebylo podkladem rozhodnutí vydaného správním orgánem prvního stupně (zde rozhodnutím stavebního úřadu). V daném případě nové závazné stanovisko vydal dotčený orgán v průběhu odvolacího řízení, nové závazné stanovisko tudíž nemohlo být závazným podkladem vydaného stavebního povolení. Ani taková skutečnost však neumožňuje nadřízenému dotčenému orgánu odmítnout postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu.

V souladu se zásadou jednotnosti správního řízení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek a bylo-li vydáno závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 SŘ, které je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (nehledě na to, že se jednalo o rozhodnutí odvolacího správního orgánu), nemůže nadřízený dotčený orgán (krajský úřad) rezignovat na posouzení jeho obsahu, směřují-li námitky uplatněné v odvolacím řízení právě proti němu.

### **Byla diskutována následující témata:**

- Problematika přístupu soudů do ISSŘ.
- Aplikace tzv. apelačního principu v řízení zahájeném před 1. 7. 2024.
- Dotčené orgány a jejich postavení v řízení dle NSZ.

# **Zápis ze 104. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 16. 5. 2025**

Emil Flegel, Jaroslava Klasová

JUDr. Emil Flegel zahájil zasedání, přivítal přítomné a přednesl návrh programu. Poděkoval Pardubickému kraji za finanční podporu této akce. Akci udělil i osobní záštitu hejtman Pardubického kraje Martin Netolický. Byly diskutovány následující rozsudky.

## **Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025 sp. zn. I. ÚS 3241/24 – k běhu lhůty pro podání žaloby podle nového stavebního zákona**

V průběhu lhůty pro podání žaloby došlo k jejímu zkrácení na polovinu. Hraniční případy zákonodárce přechodnými ustanoveními neupravil, proto měla být vstřícnější lhůta žalobkyni zachována.

V době, kdy stěžovatelce již běžela původně dvouměsíční lhůta pro podání správní žaloby, nabyl účinnosti zákon obsahující novou úpravu s poloviční lhůtou. Zákonodárce však neupravil prostřednictvím přechodných ustanovení časově hraniční případy, mezi které spadala právě kauza stěžovatelky. Podle Ústavního soudu je v těchto specifických případech absence přechodných ustanovení nutné procesní úpravu plynutí lhůty vyložit ve prospěch práva na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Stěžovatelka tedy podala žalobu včas, když se řídila původní (dvouměsíční) lhůtou.

Podstatou ústavní stížnosti je otázka, zda se v případě časového střetu staré a nové právní úpravy, stanovující délku lhůty pro podání správní žaloby, má nová právní úprava použít zpětně [podle principu nepravé retroaktivity (retrospektivy)] také na lhůty započaté ještě za staré právní úpravy, čímž dochází ke zkrácení již započaté lhůty, anebo zda se má nová úprava použít do budoucna až na lhůty započaté za účinnosti této nové právní úpravy.

První senát Ústavního soudu (soudce zpravodaj Jan Wintr) ústavní stížnosti vyhověl a zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který bude ve věci dále rozhodovat. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Návrh stěžovatelky na zrušení úpravy stavebního zákona, která žalobní lhůtu omezila, pak Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněný návrh.

V procesním právu je obecným východiskem postupovat podle zákona účinného v den, kdy je daný procesní úkon učiněn, a to dokonce i v situacích, kdy byl procesněprávní vztah založen za staré právní úpravy. Příkladem toho může být hypotetická situace, kdy se nově

přijatá právní úprava pořádkových pokut v řízení před soudem, účinná ode dne 1. 1. 2026, uplatní podle pravidla o nepravé retroaktivitě i na soudní řízení započatá před tímto dnem. Nepravá retroaktivita (retrospektiva) procesních norem se může projevit také u lhůt či dob, které započaly plynout za účinnosti dřívější úpravy, ale do účinnosti nové úpravy ještě neuplynuly. Právě to byl případ stěžovatelky, pro jehož posouzení je podstatné, že zákonodárce spolu se změnou úpravy nepřijal žádná pro stěžovatelku relevantní přechodná ustanovení.

Standard ústavní souladnosti zpětného působení (nepravé retroaktivity) procesních norem se do jisté míry liší podle toho, zda nepravě retroaktivní řešení zvolil zákonodárce, anebo k němu přistoupily soudy výkladem při absenci přechodných ustanovení. V případě řešení zvoleného zákonodárcem mají být soudy spíše zdrženlivé a jejich úkolem je pouze vyloučit ústavně neúnosná řešení. Naopak v situaci vícero možných výkladů při absenci přechodných ustanovení jsou soudy povinny zvolit to řešení, které lépe šetří podstatu a smysl základního práva na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. O případ vícero možných výkladů při absenci přechodných ustanovení šlo právě v kauze stěžovatelky.

Ústavní soud dospěl k závěru o protiústavnosti soudy zvoleného řešení. Neexistuje-li přechodné ustanovení, které by řešilo střet staré a nové právní úpravy, je výklad fakticky ponechán na soudech a na obecných pravidlech intertemporality. To znamená, že výklad střetu staré a nové právní úpravy se stává hůře předvídatelným. Přestože je při absenci přechodných ustanovení východiskem nepravá retroaktivita procesních norem, neznámá to, že jsou všechny její důsledky bezpodmínečně v souladu s ústavním pořádkem. Obecné východisko nepravé retroaktivity při absenci přechodných ustanovení totiž nezbavuje soudy povinnosti chránit základní práva a šetřit jejich podstaty a smyslu při výkladu a aplikaci podústavního práva.

Ústavní soud rovněž poukázal na to, že v případě lhůt pro podání žaloby se nepravá retroaktivita procesních norem projevuje specificky, jelikož zpětně zkracuje již vzniklé právo podat žalobu v určité lhůtě. V případě lhůt pro podání žaloby tedy nepravou retroaktivitu nelze mechanicky prosazovat jako bezvýjimečné pravidlo. V případě stěžovatelky výklad zvolený soudy nešetřil podstatu a smysl základního práva stěžovatelky na soudní ochranu a na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.

Jinými slovy, správní soudy měly novou právní úpravu s jednoměsíční lhůtou používat výhradně do budoucna (prospektivně) tak, že se na lhůty započaté za staré právní úpravy nepoužije, a žalobu stěžovatelky považovat za včasnou.

Ústavní soud vyložil, že kdyby byl býval zákonodárce upravil přechodnými ustanoveními hraniční případy, jako je ten stěžovatelčin, Ústavní soud by nemusel zasahovat. Pokud je nepravá retroaktivita v procesním právu nepřípustná jen výjimečně, ještě výjimečněji bude nepřípustná v situaci, kdy ji zákonodárce výslovně stanoví v přechodném ustanovení.

## **Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 33/2023-51 ze dne 11. 9. 2024 – nepřipuštění fotovoltaické elektrárny v památkové zóně**

Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č. j. 31 A 33/2023-51 ze dne 11. 9. 2024 řešil umístění fotovoltaické elektrárny v památkové zóně. Tento rozsudek nebyl napaden kasační stížností a je tak konečným rozsudkem v dané věci.

Krajský soud přitom zároveň souhlasí se žalovaným v tom, že přípustnost umístění fotovoltaických panelů na střechu v městské památkové zóně je nutné vždy posuzovat individuálně, s přihlédnutím k pohledové exponovanosti a hodnotám konkrétní stavby a lokality, vlivu na okolí, podmínkám ochrany a konkrétnímu řešení záměru. Právě s odkazem na specifika každého jednotlivého případu žalovaný také v napadeném rozhodnutí uvedl, že v několika případech záměr osazení fotovoltaických panelů v památkově chráněných územích, včetně této městské památkové zóny, povolil. Tato argumentace žalovaného je tak fakticky reakcí také na další případy umístění fotovoltaických panelů v městské památkové zóně, na které žalobce poukazuje (...). Současně se jedná také o korekci úvahy Národního památkového ústavu, že se v městské památkové zóně dosud fotovoltaické panely nevyskytují. Brojí-li žalobce proti této úvaze, fakticky vůbec nebrojí proti napadenému rozhodnutí, neboť žalovaný zjevně učinil závěr odlišný.

Zařazení do určité části památkové zóny není dostatečně individuální charakteristikou, která by umožňovala porovnání podobnosti dvou záměrů a přístupu správních orgánů k nim.

Není podstatné, že žalovaný hovoří o testu proporcionality pouze v závěru svého rozhodnutí. Podstatné je, že celé rozhodnutí se věnuje poměřování veřejného zájmu na památkové ochraně městské památkové zóny se soukromým zájmem žalobce. Z celého odůvodnění jsou také patrné všechny faktory, které bral žalovaný v úvahu. Z obsahu napadeného rozhodnutí je také zřejmé, že žalovaný vzal v úvahu také to, že v souvislosti s aktuální energetickou situací stoupá velká poptávka po výrobě energie z tzv. obnovitelných zdrojů, s čímž souvisí i instalace fotovoltaických panelů na střechy domů. Jednotlivé protichůdné zájmy žalovaný hodnotil.

## **Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2025 č. j. 22 As 64/2025-86 – odkladný účinek kasační stížnosti**

Vznik značné újmy, a to mj. z důvodu nutnosti pozastavení stavebních prací, zakonzervování stavby, nemožnosti splnění závazků, nutnosti vrácení uhrazených finančních plnění. Nejvyšší správní soud vzal v úvahu rovněž nežádoucí situaci, ke které z důvodu pozastavení výkonu společného povolení došlo, spočívající v tom, že část území navazující na pozemky staveniště je znepřístupněna v důsledku zastavení kolaudačního řízení pro již vybudovanou podmiňující dopravní infrastrukturu, což zamezuje přístup mj. i složkám IZS.

Kromě formální podmínky, již je podání příslušného návrhu, je pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tedy nutné splnění tří podmínek: (1) výkon nebo jiné právní následky musejí pro stěžovatele znamenat újmu, (2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a (3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (usnesení rozšířeného senátu NSS z 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Povinnost tvrdit a osvědčit hrozbu újmy tíží stěžovatele (usnesení NSS z 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32, nebo z 24. 9. 2015, č. j. 2 As 218/2015-50). Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být proto dostatečně individualizovaný a podepřený konkrétními důkazy (usnesení NSS z 30. 1. 2012, č. j. 8 As 65/2011-74), přičemž stěžovatelem tvrzená a prokazovaná újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická a bagatelní (usnesení NSS z 3. 10. 2017, č. j. 9 Afs 275/2017-20).

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2025 č. j. 9 As 255/2024 – pohoda bydlení, obtěžování pohledem**

NSS konstantně judikuje, že „subjektivní pocit stěžovatelky, že předmětná stavba naruší její pohodu bydlení, není dostačující, pokud správní a dotčené orgány dovodily soulad předmětné stavby s relevantními předpisy a normami regulujícími jednotlivé parametry a limity stanovené pro dané území“ (např. rozsudek NSS z 21. 3. 2025, č. j. 4 As 405/2023-43, bod 55). Je třeba zkoumat míru přiměřenou místním poměrům (např. rozsudek NSS z 23. 1. 2019, č. j. 6 As 174/2018-32, bod 29). Vždy je třeba vážit, zda je zásah do práv vlastníků sousedních nemovitostí (ať omezením soukromí nebo jiným způsobem) přiměřený.

Ne každý zásah do práva je současně jeho porušením. Výhled z teras není nepřiměřený místním poměrům. Nemovitosti stěžovatelů jsou v zastavěné lokalitě v intravilánu obce. Jde o řadovou zástavbu. Již z fotografií ve správním spise je patrné, že míra soukromí zde není vysoká a odpovídá charakteru výstavby. Nelze se ztotožnit s tvrzením, že terasy jsou „tribuny pro sledování“ postavené s úmyslem pozorovat ostatní.

### **Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2025 č. j. 51 A 48/2024 – deklarace VÚK, souhlas s užíváním ze strany předchozích vlastníků dotčených pozemků (právních předchůdců) v konkludentní formě**

Pokud v době, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto vlastníkem nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Vyjádření nesouhlasu musí (oproti vyjádření souhlasu) spočívat v aktivním jednání vlastníka, např. oplocení pozemku, umístění pevné překážky či umístění informační cedule (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, odst. 35, a ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, odst. 43).

Na platnost dříve uděleného souhlasu s obecným užíváním nemá vliv pozdější změna v osobě vlastníka. Udělený souhlas tedy přechází z vlastníka na jeho právní nástupce, pro-

to není třeba souhlasu nového vlastníka pozemku, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010-128, ve spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. II. ÚS 268/06).

Již existující (alespoň konkludentní) souhlas již vlastník nemůže vzít jednostranně zpět, a to ani v případech, kdy jej udělili jeho právní předchůdci. Pokud účelová komunikace vznikne, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2024, č. j. 6 As 80/2023-44, odst. 29 a v něm odkazovanou judikaturu). Výjimku z tohoto pravidla dovedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, pro případ, že k věnování pozemku obecnému užívání jako veřejné cesty došlo v době nesvobody, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkov, pokud byl posléze tomuto vlastníkov nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci. Vázanost takto vzniklým veřejnoprávním omezením by byla proti smyslu vlastnické restituce (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011 č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS).

Dopravní značka omezuje jen některé formy veřejného přístupu (např. jen vjezd motorovým vozidlem), což nelze považovat za kvalifikovaný nesouhlas s obecným užíváním jako celkem. Stále může jít např. o veřejně přístupnou účelovou komunikaci určenou pro pěší (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 27/2010-187).

Souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace je třeba vztahovat k blíže neurčenému okruhu osob (srov. judikaturu odkazovanou v odst. 30 výše). Jestliže by naopak vlastník sporné cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu ve smyslu § 2189 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, odst. 8). Výprosa je však soukromoprávním institutem, jedná se o neformalizovaný úkon v podobě jakési „laskavosti“. Vlastník ji může kdykoliv odvolat a uživatelům z této jeho dobré vůle nevzniká žádné vymahatelné právo (srov. § 2190 odst. 1 občanského zákoníku a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, nebo rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, odst. 95).

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 266/2024 ze dne 13. 5. 2025 – sdělení k platnosti povolení jako nezákonný zásah**

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný vydal sdělení, jímž žalobce informoval, že společné stavební povolení pozbylo platnosti. Žalobce se domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného a uložení povinnosti zdržet se obdobných zásahů. Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že nebyl prokázán zásah do veřejných subjektivních práv.

Stěžovatel zásah do svých veřejných subjektivních práv nabytých v dobré víře nadále spatřuje v tom, že s ohledem na vydané sdělení není oprávněn konat stavební práce dle získaného společného stavebního povolení.

Z obsahu napadeného sdělení plyne názor stavebního úřadu, že platnost společného povolení zanikla uplynutím doby, na kterou bylo vydáno. Jde však o informativní sdělení, v němž žalovaný upozorňuje na svůj právní názor, aniž by jím fakticky zasahoval do právní sféry stěžovatele. Právní úprava nepředpokládá, že by předmětné sdělení správního orgánu způsobovalo právem předpokládané následky. Žalovaný na základě provedeného místního šetření (i na základě druhého – řádného místního šetření) vydal napadené sdělení. Zásadní je, že skutečnosti v něm uvedené (tvrzené nezahájení stavebních prací) nejsou založeny až jejich deklarací v jakémkoli aktu správního orgánu, ale plynou, stejně jako jejich následek (pozbytí platnosti vydaného povolení), přímo z platné právní úpravy. Sdělení tedy vyslovuje skutečnosti plynoucí již ex lege.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 126/2024 ze dne 5. 2. 2025 – kolaudace stavby a dobrá víra**

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval otázkou, zda kolaudační souhlas nahrazuje soulad provedené stavby se schválenou dokumentací a zda kolaudační souhlas zakládá v tomto ohledu dobrou víru stavebníka.

Z judikatury výše vyplývá, že nemusí dojít ke zrušení kolaudačního rozhodnutí, aby mohlo dojít k zahájení řízení o odstranění stavby či k nařízení odstranění. Totéž musí platit i pro kolaudační souhlas jako méně formalizovaný akt kolaudace. V tomto ohledu proto soud nemůže přistoupit na argumentaci stěžovatele, že kolaudační souhlas představuje překážku věci rozhodnuté. Zatímco výrokem kolaudačního souhlasu se udílí právo užívat danou stavbu, tak výrokem rozhodnutí o nařízení odstranění stavby se nařizuje povinnost jejího odstranění.

Stěžovatel se v nyní posuzovaném sporu dovolává své dobré víry na základě vydaného kolaudačního souhlasu a protokolu z kontrolní prohlídky, neboť jimi měl stavební úřad legalizovat nepodstatné odchylky provedení stavby.

I pokud by se tedy jednalo o nepodstatnou odchylku, tak stěžovatel neučinil kroky, které by pro legalizaci takové odchylky učinit měl. V tomto ohledu by mu dobrá víra nemohla svědčit, neboť „v dobré víře není ani stavebník, kterému stavební úřad povolí užívání stavby, která se odchyluje od stavební dokumentace, pokud o provedených změnách mohl vědět, ale se stavebním úřadem je neprojednal a ani je neuvedl návrhu na kolaudaci“ (rozsudek NSS z 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36, bod 32).

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 246/2024 ze dne 9. 1. 2025 – nečinnost vyvlastňovaného před zahájením řízení a její důsledky**

Vyvlastňovací úřad rozhodl o omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene. Před zahájením řízení zde byl pokus vyvlastnítele o získání práv dohodou, avšak tento pokus byl bez jakékoliv odezvy.

Až ve vyvlastňovacím řízení začali vyvlastňovaní tvrdit, že jim nebyl doručen celý znalecký posudek, ale jen nějaká jeho část. Správní orgány tomuto nepřisvědčily a uvedly, že toto mělo být namítáno před zahájením řízení. Pokud byli vyvlastňovaní pasivní, nelze k tomu ve vyvlastňovacím řízení přihlížet.

V situaci, kdy zaslání konkrétních příloh v kontraktační fázi nikdo z vyvlastňovaných nenamítal, nepostačuje ke zpochybnění zjištěného skutkového stavu až pozdější tvrzení stěžovatelky.

Ve věci byla podána i ústavní stížnost, která byla usnesením Ústavního soudu II. ÚS 827/25 ze dne 29. 4. 2025 odmítnuta.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 48/2025 ze dne 30. 4. 2025 – k optimálnímu řešení pro vyvlastnítele**

Správní orgány zamítly žádost o vyvlastnění formou zřízení věcného břemene. Jednalo se o umístění vysílače na silo, stavba dle zákona o elektronických komunikacích, stavba nevyžadovala povolení stavebního úřadu.

Krajský soud rozhodnutí správních orgánů zrušil, vyvlastňovaný ovšem podal kasační stížnost, se kterou uspěl.

NSS připomněl, že musí proběhnout test proporcionality.

Krajský soud vyšel z toho, že v této věci jde o střet ústavně zaručeného základního práva a veřejného zájmu. Na jedné straně jde o veřejný zájem na zajišťování veřejné komunikační sítě (§ 7 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích) a na straně druhé o vlastnické právo stěžovatelky. NSS nesouhlasil s posouzením, které provedl krajský soud. NSS uvedl, že posouzení, které provedly správní orgány, bylo v souladu s testem proporcionality.

Test proporcionality zásahu do základních práv se podle ustálené judikatury Ústavního soudu, z níž vychází i Nejvyšší správní soud, skládá ze tří kroků. Postupně je třeba hodnotit, (a) zda zásah sleduje legitimní cíl a je způsobilý jej dosáhnout (požadavek vhodnosti), (b) zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl ve vztahu k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti) a (c) zda při zohlednění podstaty a smyslu dotčeného základního práva převáží zájem na dosažení sledovaného cíle (proporcionalita v užším smyslu). Pokud některý z těchto požadavků není splněn, nemůže být zásah do vlastnického práva v souladu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, bod 73).



Žalobkyně tvrzená vhodnost síla pro umístění zařízení veřejné komunikační sítě (vycházející z jeho geografické polohy a výšky) bez dalšího nedokládá nezbytnost síla pro zajištění veřejné komunikační sítě ani nemožnost zajištění jiného řešení s tím, že je jistě obecně možné provozovat veřejnou komunikační síť i z jiných míst. S tímto posouzením se ztotožnil ve svém rozhodnutí i žalovaný. Doplnil, že smyslem vyvlastňovacího řízení není umožnit vyvlastniteli realizovat optimální řešení jeho záměru, ale zajistit právo k cizí nemovité věci v případě, kdy nelze tento záměr realizovat jiným způsobem.

Stěžovatelka v tomto směru ve správním řízení přiléhavě poukázala na to, že si žalobkyně nemůže jen tak „ukázat prstem“ na jakoukoliv nemovitou věc a dosáhnout omezení vlastnického práva jejího vlastníka pouze na základě toho, že omezení vlastníka ve využití nemovité věci je zpravidla málo významné. Je naopak třeba odůvodnit, proč umístění infrastruktury elektronických komunikací na konkrétní nemovité věci je nezbytné.

### **Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2025, č. j. 6 A 107/2024 – nedoložení souhlasu SVJ na situaci je důvodem pro zastavení řízení**

Ust. § 184a stavebního zákona jednoznačně pro daný případ ukládá žadatelům o dodatečné povolení změny dokončené stavby (zde stavebníkům), aby doložili mimo jiné souhlas společenství vlastníků. Jelikož jde o náležitost stanovenou zákonem, nedoložení takového souhlasu je třeba považovat za vadu podstatnou, která brání věcnému posouzení žádosti.

Jelikož stavebníci souhlas společenství vlastníků ve smyslu ust. § 184a odst. 1 stavebního zákona ani přes výzvu k doložení konkrétně vymezených chybějících podkladů nedoložili, neodstranili podstatnou vadu žádosti a jejich žádost tak nemohla být meritorně projednána. Stavební úřad tedy nijak nepochybil, neboť konkrétně vymezil, které konkrétní listiny stavebníci k žádosti přes výzvu nedoložili, a poté uzavřel, že tato skutečnost představuje podstatnou vadu žádosti, pro niž není možné v řízení pokračovat, a to musí být v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) zastaveno.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2025 č. j. 8 As 260/2024-44 – zásada legitimního očekávání**

*Nařízení odstranění plotu, který je v rozporu s ÚPD a žalobci doložili jedno rozhodnutí, kterým byla obdobná stavba sousedům povolena*

Aby správní praxe založila legitimní očekávání, musí být nejen ustálená a dlouhodobá, ale také v souladu s právními předpisy. Městský soud správně odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, L'ORÉAL, podle kterého výjimečně mohou nastat situace, že navzdory nezákonné správní praxi bude mít přednost ochrana legitimního očekávání. Podle rozšířeného senátu však „jasná (pochybnosti nevzbuzující) slova zákona samozřejmě předčí (překonají) jakékoli očekávání, ať

*už vzniklo jakkoli* “. K tomu městský soud dodal, že v posuzované věci je jednoznačné, že oplocení slouží pouze zájmům vlastníků pozemku a nepřispívá rekreaci veřejnosti na pozemku s funkčním využitím ZMK. Stavba je proto v rozporu s územním plánem, a z toho důvodu nemohli stěžovatelé nabýt legitimní očekávání, že bude dodatečně povolena.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 278/2024 ze dne 4. 4.2025 – zda je nutné nařídit odstranění celé stavby nebo pouze její části**

Posouzení, zda části přístavby zimní zahrady, které jsou v rozporu se stavebním povolením, jsou od ní oddělitelné, a mělo být proto rozhodnuto pouze o odstranění těchto částí, a nikoliv o odstranění zimní zahrady jako celku.

Stěžovatelka především nesouhlasí s tím, že důvodem pro odstranění celé zimní zahrady je skutečnost, že nepovolené části nelze od zbytku zimní zahrady oddělit a následně odstranit. Z judikatury NSS (viz rozsudky ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111; ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004-121; ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111; ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011-74) je totiž zřejmé, že je-li možné identifikovat nelegální části stavby a bude-li stavba i bez nich schopna samostatné existence, je namísto odstranit pouze tyto nelegální části. Městský soud, jakož i správní orgány, však dospěly k závěru o nutnosti odstranit celou stavbu i přesto, že stěžovatelka prokázala, že lze odstranit pouze její části. K prokázání svých tvrzení v řízení předložila několik dokumentů (vyjádření architekta, technickou zprávu aj.). Rozhodnutí jsou proto dle stěžovatelky nezákonná.

K otázce odstranitelnosti „části stavby“ NSS uvedl: Z judikatury NSS k plyne, že takový postup je možný v případech, kdy (1.) lze vadně realizované části stavby identifikovat a (2.) zbylá stavba bude nadále schopna **samostatné existence** (viz rozsudky ze dne 6. 12. 2022, č. j. 7 As 67/2022-28; ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111; ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004-121).

V daném případě bod 1) byl sice splněn, ale stavebník neprokázal splnění bodu 2). Odkazuje-li stěžovatelka na prohlášení projektanta, konstatuje NSS, že se jedná pouze o jeho velmi stručné prohlášení (3 věty), že stavebně-technická adaptace stavby je možná, neboť se jedná o „skládačku montovanou na místě“. Žádnou dokumentaci, ze které by bylo možno skutečně usuzovat na vážnost úmyslu uvést stavbu do souladu s vydaným stavebním povolením, však stěžovatelka nepředložila.

### **Bylo upozorněno na následující legislativní novinky vč. metodik MMR:**

a) Dne 16. dubna 2025 bylo zahájeno meziresortní připomínkové řízení k novele zákona, kterým se mění zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon) a kdy je podstatou zařazení místních komunikací I. třídy do výjimek pro opakované prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů na provedení záměru na životní prostředí. Jde o záko-

nodárnou iniciativu hlavního města Prahy za účelem zařazení místních komunikací I. třídy do výjimek pro opakované prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů na provedení záměru na životní prostředí.

- b) Bylo zahájeno připomínkové řízení k návrhu zákona o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie) – transpozice požadavků směrnice RED III směřujících k urychlení využívání energie z OZE, zejména prostřednictvím vymezení tzv. akceleračních oblastí (tj. oblastí, ve kterých má být urychleno využití obnovitelných zdrojů energie).
- c) Dne 31. 3. 2025 byl ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv publikován pod č. 87/2025 Sb. zákon, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tento zákon v deváté části mění nový stavební zákon č. 283/2021 Sb.
- d) V meziresortním připomínkovém řízení je i novela autorizačního zákona č. 360/1992 Sb., kde bude mj. stanoven pojem stavitel.
- e) Bude se připravovat novela vyhlášky č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu.
- f) Metodické doporučení MMR z 03/2025 – podávání žádostí o závazné stanovisko nebo vyjádření dotčeného orgánu v přechodném období dle § 334b NSZ, tj. do 31. 12. 2027.
- g) Metodické stanovisko MMR ke změně rozhodnutí v části věci a povolení záměru z 31. 3. 2025.

#### **Dále bylo diskutováno:**

Plánovací smlouvy ve smyslu stavebního zákona – jejich vztah k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže; jejich povaha jako veřejnoprávní smlouvy a s tím spojené následné spory, které by měly řešit správní orgány. Toto pojetí bylo kritizováno.

### POKYNY PRO AUTORY

#### Nabídka rukopisů

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

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

#### Formální požadavky

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

#### Vzor citací

KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 1104 s. [ISBN 978-80-7598-479-1](#). Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 5. 2023].

#### Autorizace

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

## STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 2/2025

Ročník: XXIX.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

**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: [tlatova@gmail.com](mailto:tlatova@gmail.com); tel.: 723 027 485

Nabídky článků, inzerce.

Ing. arch. Hana Bártová: [hana.bartova.praha11@seznam.cz](mailto: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. června 2025.



The Czech Architectural and Construction Law Society