

# STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

2 / 2021

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



### **Autoři tohoto čísla:**

Mgr. **David DVOŘÁK**, LL.M., Ph.D., MT Legal s. r. o., advokátní kancelář | JUDr. **Martina FRANKOVÁ**, Ph.D., Katedra práva životního prostředí, Právnická fakulta Univerzity Karlovy | Mgr. Bc. **Patrik FRK** – advokát v Advokátní kanceláři Bártová Frk, člen redakční rady Magazínu ČAS | Mgr. **Kateřina KOMÁROVÁ**, Právnická fakulta Masarykovy univerzity | prof. JUDr. **Karel MAREK**, CSc. Fakulta právních a správních studií, Vysoká škola finanční a správní | Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Krajský úřad Plzeňského kraje | JUDr. **Stanislava NEUBAUEROVÁ**, Odbor stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. **Martina PAVELKOVÁ**, Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Ing. **Václav PECH**, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových | Mgr. **Pavel PŮČEK**, vedoucí Odboru stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. **Martin STUDNIČKA**, Odbor stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | Ing. **Jiří ŠTOCHEL**, VITA software s. r. o. | Ing. arch. **Martin TUNKA**, CSc. Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Jana VAŠÍKOVÁ**, Odbor stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. **Zdeňka VOBRÁTILOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | Ing. **Roman VODNÝ**, Ph.D., ředitel Odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj ČR | Ing. arch. **Václav VONDRÁŠEK**, místostarosta městské části Praha 2

# STAVEBNÍ PRÁVO

## B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### OBSAH

#### Studie – Úvahy – Analýzy

##### **Ke změnám kolaudačního řízení v poslední novele stavebního zákona,**

Zdeňka Vobrátlová..... 12

*Článek se zabývá změnou okruhu účastníků kolaudačního řízení po poslední novele stavebního zákona (zákon č. 403/2020 Sb.), která upírá postavení účastníka kolaudačního řízení vlastníku pozemku, na kterém je stavba provedena, není-li stavebníkem, a může-li být jeho vlastnické právo kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno.*

##### **Rozhodování stavebních úřadů o přestupcích dle stavebního zákona II,**

Jaroslava Milerová ..... 16

*Obsahem článku je projednávání přestupků spáchaných proti stavebnímu zákonu ve společném řízení a pravidla pro ukládání pokut pro přestupky projednávané ve společném řízení. Pomocí judikatury se článek rovněž zabývá výší pokuty a důsledky chybějícího podpisu na odporu/odvolání.*

##### **Změny v právní úpravě závazných stanovisek, Martina Franková..... 22**

*Příspěvek je věnován analýze právní úpravě zavázaných stanovisek po nabytí účinnosti novely tzv. liniového zákona. Změny v právní úpravě zavázaných stanovisek se týkají správního řádu, stavebního zákona i řízení vedených podle liniového zákona. Společným jmenovatelem těchto změn je tzv. fikce závazného stanoviska.*

##### **Zavedení sponzorovaného přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům, Patrik Frk..... 31**

*Autor se v článku věnuje sponzorovanému přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům v kontextu nové legislativy. Sponzorovaný přístup umožňuje Česká agentura pro standardizaci (ČAS) prostřednictvím portálu „Sponzorovaný přístup k ČSN“.*

# Diskuse – Polemika

## **Ombudsman diskutoval se zástupci odborné veřejnosti nad problematikou opakovaného stavebního řízení, Stanislava Neubauerová, Jana Vašíková,**

Pavel Půček, Martin Studnička ..... 36

*Zástupci odborné veřejnosti a veřejný ochránce práv diskutovali v rámci kulatého stolu nad problematikou odstraňování staveb a opakovaného stavebního řízení. Na konkrétních příkladech, které ombudsman řešil, se diskutovalo o stavbě provedené na základě neúčinného certifikátu autorizovaného inspektora nebo odstranění staveb s nezrušitelným kolaudačním souhlasem či rozhodnutím.*

## **Regulbliny naposled?, Martin Tunka ..... 44**

*Článek informuje o výsledcích šesti let soudních přezkumů opatření obecné povahy krajského úřadu, kterým byla dle správního řádu zrušena část územního plánu, účinného téměř tři roky, pro nesoulad s právními předpisy. Použití krajního opatření, jakým je zrušení části již schváleného a vydaného územního plánu (derogační zásah), je nezbytné posuzovat s ohledem na přiměřenost tohoto zásahu do práva dotčené obce na samosprávu. Vydání územního plánu obcí předchází poměrně dlouhý proces, v jehož průběhu má státní správa řadu možností, jak rozporu návrhu územního plánu s právními předpisy předejít.*

## **Hájení veřejného zájmu obcemi v řízeních podle stavebního zákona,**

Václav Vondrášek ..... 52

*V řízeních podle stavebního zákona je veřejný zájem chráněn stavebním úřadem i dotčenými orgány. Podobně i samospráva obcí by měla veřejný zájem chránit a prosazovat. Obce však mají v řízeních podle stavebního zákona postavení účastníka tehdy, pokud jsou dotčena jejich vlastnická práva. O co se tedy mohou obce v případě ochrany veřejného zájmu opřít?*

## **Přechod veřejných subjektivních práv a povinností dle stavebního zákona a možnosti jejich převodu, Martina Pavelková ..... 55**

*Autorka se zamýšlí nad problematikou přechodu veřejných subjektivních práv a povinností dle stavebního zákona a možnostmi jejich převodu. Právně-teoretický náhled tohoto tématu (pojem veřejných subjektivních práv a povinností, povaha aktů in rem) je dán do kontextu různých situací, k nimž může v praxi docházet. Článek je příspěvkem k tolik potřebné diskusi na toto dosud neprobádané a nejasné téma.*

## **Před jakými záměry chráníme oblasti cenného krajinného rázu?,**

Kateřina Komárová ..... 63

*Předmětem příspěvku je analýza územního a stavebního řízení, jež vyústilo ve stavbu atypické stavby (rozhledna a populárně-naučná stezka) na území přírodního parku Králícký Sněžník, která narušila estetickou stránku krajiny. I přes kladná vyhodnocení vlivů na životní prostředí a posouzení vlivu navrhované stavby a využití území na krajinný ráz vč. souhlasného závazného stanoviska odboru životního prostředí příslušného městského úřadu, má realizovaná stavba negativní, zejména vizuální dopad do okolní krajiny.*

# Průřezové informace

**Návrh nového stavebního zákona prošel 3. čtením v Poslanecké sněmovně,**  
Roman Vodný..... 70

*Informace o přijatých i odmítnutých pozměňovacích návrzích nového stavebního zákona. Návrh této významné právní normy a souvisejícího tzv. změnového zákona prošel třetím čtením v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a je nyní projednáván v Senátu.*

**Oblast stavebního práva v činnosti veřejného ochránce práv v roce 2020,**  
Martin Studnička..... 79

*Informace z výroční zprávy veřejného ochránce práv za rok 2020 z oblasti stavebního práva. Obecná témata jsou doplněna konkrétními příklady. Další informace se týkají stanoviska ochránce k rekodifikaci stavebního zákona a vydání aktualizovaného sborníku k tématu odstraňování staveb.*

**Připravovaná novela zákona o zadávání veřejných zakázek,**  
David Dvořák, Karel Marek..... 88

*Článek pojednává o připravované novele zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (sněmovní tisk č. 1099) se zaměřením na změny, které se týkají stavebnictví, anebo jsou významné obecně. I když novela neznamená zásadní koncepční změnu zadávání veřejných zakázek, dílčí změny, které přináší, by měly zjednodušit průběh zadávacích řízení a odstranit některé nedostatky.*

**Digitalizace procesů stavebních úřadů, Jiří Štochel..... 95**

*Článek je věnován softwaru stavebních úřadů, tzv. Agendovému informačnímu systému stavebních úřadů. Autor připomíná vznik této agendy a její využití stavebními úřady, všímá si rovněž propojenosti na jiné informační systémy, pozornost věnuje i přípravě digitalizace územních, stavebních a dalších vybraných řízení a postupů podle stavebního zákona.*

**Zástavní právo, Václav Pech..... 101**

*Autor článku přibližuje problematiku zástavních smluv vztahujících se k nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí. Vznik i zánik zástavního práva se provádí vkladem – zápisem do katastru nemovitostí. I když potvrzení o zániku zástavního práva vydává banka, stavebníci čerpající úvěry a mající uzavřeny zástavní smlouvy s peněžními ústavami se musejí ve vlastním zájmu sami postarat o zánik zápisu po splacení zajištěné pohledávky.*

# Na pomoc stavební praxi

**Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2019, sp. zn. 33 Cdo 156/2018**

**(změny smlouvy o dílo)..... 106**

*Z rozsudku vyplývá, že interpretační pravidlo, podle něhož v pochybnostech o obsahu spotřebitelských smluv platí výklad pro spotřebitele příznivější, nelze využít k tomu, aby smluvní ujednání byla vložena účelově v rozporu se zjevně projevenou vůlí stran, resp. aby výkladem došlo zcela k jejich přetransformování ve prospěch spotřebitele.*

## Různé

**Zápis o konání valné hromady České společnosti pro stavební právo ..... 112**

*Zásadní informace z valné hromady České společnosti pro stavební právo (rozhodování per rollam, výsledky hlasování).*

# CONSTRUCTION LAW

## BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

### CONTENTS

#### Studies – Reflections – Analyses

##### **On changes to approval proceedings in the latest amendment**

**to the Construction Act, Zdeňka Vobrátlová ..... 12**

*The article discusses changes to the participants of approval proceedings after the latest amendment to the Construction Act (Act No. 403/2020 Coll.), which denies the right of an owner of a piece of land to participate in the approval proceedings, if they aren't the builder, even if their property rights may be directly affected by the approval decision.*

##### **Building authority decisions on offences according to the Construction Act II,**

**Jaroslava Milerová ..... 16**

*This article is about the handling of offences against the Construction Act in joint proceedings and the rules for issuing fines for offences discussed in joint proceedings. Based on case law, the article also discusses fine amounts and the consequences of a missing signature on the opposition/appeal.*

**Changes to the law on binding opinions, Martina Franková ..... 22**

*This contribution provides a legal analysis of binding opinions after the amendment to the so-called Line Act comes into effect. The legislative changes to binding opinions concern the Administrative Code, the Construction Act as well as proceedings following the Line Act. What these changes have in common is the so-called fixation of binding opinions.*

##### **Introducing sponsored access to Czech technical standards and other technical documentation, Patrik Frk ..... 31**

*The author of this article explains sponsored access to Czech technical standards and other technical documentation within the context of new legislation. Sponsored access is allowed by the Czech Standardisation Agency (ČAS) via its website Sponsored access to Czech technical standards (“Sponzorovaný přístup k ČSN”).*



# Discussions – Polemics

- The Ombudsman debated representatives of the professional public on the issue of repeated building proceedings**, Stanislava Neubauerová, Jana Vašíková, Pavel Půček, Martin Studnička..... 36  
*Members of the professional public discussed the issue of building removal and repeated building proceedings at a round-table meeting with the public advocate. There was a discussion about construction carried out based on the invalid certificate of an authorised inspector or the removal of buildings with uncancellable approval permits or decisions, using specific cases that the Ombudsman had dealt with.*
- Have we seen the last of “regubliny”?**, Martin Tunka..... 44  
*This article reports on the results of six years of court reviews of the general measures of a regional authority whose zoning plan (which had been in effect for almost three years) was partially cancelled according to the Administrative Code as being in violation of the law. The use of such extreme measures as cancelling part of an approved and published zoning plan (i.e. derogation) must necessarily be evaluated in relation to the proportionality of this intervention into the right of the impacted municipality to self-government. The publication of a municipality’s zoning plan is a relatively long process, during which the state authority has a number of opportunities to prevent any discrepancies between the proposed zoning plan and the law.*
- Defending the public interest of municipalities in proceedings according to the Construction Act**, Václav Vondrášek..... 52  
*In proceedings according to the Construction Act, the public interest is protected by the building authority and involved agencies. Similarly, municipal government should also protect and promote the public interest. However, municipalities participate in building proceedings according to the Construction Act if their property rights are affected. What then can municipalities rely on to protect the public interest?*
- The transfer of public subjective rights and obligations according to the Construction Act and means of their transfer**, Martina Pavelková..... 55  
*The author considers the question of the transfer of public subjective rights and obligations according to the Construction Act, as well as various means of their transfer. This legal and theoretical look at the topic (the subject of public subjective rights and obligations and the nature of in rem acts) is put in the context of various situations that may take place in practice. The article is a contribution to the much-needed discussion on a previously unexplored and unclear topic.*
- What do we protect valuable landscape areas from?**, Kateřina Komárová..... 63  
*The subject of this contribution is an analysis of zoning and building proceedings which resulted in the construction of an atypical structure (an observation tower and public educational trail) within the borders of the Králický Sněžník natural park, disturbing the natural landscape aesthetic. Despite the positive evaluations of its impact on the environment and the assessment of the impact of the proposed structure and the use of the territory on the character of the landscape, including the positive opinion of the Environmental Department of the relevant municipal authority, the final structure has a negative visual impact on the surrounding landscape.*

# Overview information

## **The newly proposed Construction Act passes its third reading in the Czech Chamber of Deputies, Roman Vodný ..... 70**

*Information on the accepted and rejected amendments to the new Construction Act. The proposal of this important legal standard and related so-called amending act passed its third reading in the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic and is now being discussed in the Senate.*

## **The field of construction law in the activities of the public advocate in 2020, Martin Studnička ..... 79**

*Information from the annual report of the public advocate for 2020 in the area of construction law. General topics are supplemented with specific examples. There is further information on the position of the advocate towards the recodification of the Construction Act and the publication of an updated omnibus on the topic of building removal.*

## **Prepared amendment to the Public Procurement Act, David Dvořák, Karel Marek..... 88**

*The article describes the prepared amendment of Act No. 134/2016 Coll., on Public Procurement, (documents for discussion No. 1099) with a focus on the changes concerning construction, or of general importance. Although the amendment isn't a significant alteration of the previous concept of awarding public contracts, the incremental changes it brings should simplify the course of procurement procedures and remove certain shortcomings.*

## **Digitalisation of building authorities, Jiří Štochel ..... 95**

*The article deals with building authority software, the so-called Agenda Information System of the building authorities. The author reminds us of the origins of this agenda and its use by building authorities, also noting its integration with other information systems, with a focus on the preparation of the digitalisation of zoning, building and other proceedings and procedures according to the Construction Act.*

## **Mortgage liens, Václav Pech..... 101**

*The article's author explains the issue of mortgage contracts relating to real estate registered in the land and mortgage register. The establishment and expiration of mortgage liens is done by inserting – making entries into the land and mortgage register. Although the bank issues a confirmation of the expiration of the lien on a mortgage, it is the builders withdrawing loans or taking out mortgages with financial institutions in whose best interest it is to make sure the register entry is erased after payment of the secured debt.*

# Supporting construction practice

**From the decision of the Supreme Court of the Czech Republic from 18 September 2019, list. ref. No. 33 Cdo 156/2018 (changes to contracts for work)..... 106**

From the judgement it follows that the interpretational rule, according to which in cases of uncertainty about the content of consumer contracts, the interpretation most favourable to the consumer must be chosen, cannot be used to purposefully insert contractual clauses in clear violation of the expressed will of the parties, or for this interpretation to result in their complete transformation on behalf of the consumer.

## Miscellaneous

**Minutes of General Meeting Czech Society for Construction Law ..... 112**

*Key information from the general meeting of the Czech Society for Construction Law (per rollam decisions, results of votes).*

## Ke změnám kolaudačního řízení v poslední novele stavebního zákona

Zdeňka Vobrátilová

Prvního ledna tohoto roku nabyl účinnosti zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Změnami různého rozsahu bylo zasaženo více než dvacet zákonů včetně stavebního zákona. Novela se dotkla i § 122a odst. 1, v němž se stanoví okruh účastníků kolaudačního řízení. Ustanovení bylo do stavebního zákona vloženo zákonem č. 225/2018 Sb. Podle této úpravy je od 1. 1. 2018 účastníkem kolaudačního řízení stavebník, vlastník stavby, není-li stavebníkem, a do 31. 12. 2020 jím byl také vlastník pozemku, na kterém je stavba provedena, pokud nebyl stavebníkem, a jeho vlastnické právo mohlo být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Zákon č. 403/2020 Sb. posledně uvedenou osobu o postavení účastníka kolaudačního řízení připravil tím, že text uvedený v § 122a odst. 1 písm. c) stavebního zákona zrušil.

Žádná přechodná ustanovení uvedená v části dvacáté první čl. XXV zákona č. 403/2020 Sb. se k této změně nevážou, takže ztráta postavení účastníka kolaudačního řízení se všemi oprávněními, která to obnáší, nastala hned s prvními okamžiky nového roku 2021. S ohledem na zásadu součinnosti vyplývající z § 4 odst. 2 správního řádu, by měl stavební úřad dotčenou osobu o této skutečnosti asi vyrozumět. Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu upravující řešení pochybností o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení nelze použít, protože okruh účastníků kolaudačního řízení je v tomto případě taxativně vymezen stavebním zákonem.

Nebrání ale zvolenému řešení nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 2/99 z 22. 3. 2000 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 95/2000 Sb.? Ústavní soud jím vyhověl návrhu Krajského soudu v Hradci Králové a zrušil § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon č. 50/1976 Sb.“). Protože náprava vyžadovala změnu starého stavebního zákona, odložil účinky nálezů na 31. 12. 2000.

Ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. v té době označovalo jako účastníka kolaudačního řízení výslovně pouze stavebníka, vlastníka stavby a případně též uživatele (provozovatele), pokud byl v době zahájení řízení znám. Podle odstavce 2, sloučil-li stavební úřad s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, byli účastníky řízení i ti účastníci stavebního řízení, jichž by se změna mohla dotknout. Ovšem spojit kolaudační řízení s řízením o změně stavby mohl stavební úřad pouze tehdy, pokud se skutečné provedení stavby podstatně neodchylovalo od dokumentace ověřené ve stavebním řízení (§ 81 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb.).

Podle názoru Krajského soudu v Hradci Králové se vlastník pozemku, který nemusí být totožný se stavebníkem, vyloučením z kolaudačního řízení ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Znamená to, že vlastník pozemku, který vyhoví požadavkům stavebníka a souhlasí se stavbou (neboť bez tohoto souhlasu by stavba zahájena být nemohla), ztrácí možnost účastnit se řízení, v němž, má být kvalifikovaně posouzeno, zda stavba byla provedena v souladu s dokumentací. Taková úprava podle krajského soudu znamená, že majitel pozemku je vyloučen též z práva domáhat se soudní ochrany, neboť není-li účastníkem správního řízení, není ani aktivně legitimován k podání správní žaloby [§ 250 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“)]. Tento stav je v rozporu s principem rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny.

Krajský soud poukázal i na to, že v rámci kolaudačního řízení a kolaudačním rozhodnutím lze zhojit drobné nedostatky skutečného provedení stavby a povolit nepodstatné odchylky od ověřené dokumentace, avšak zákon č. 50/1976 Sb. ani jeho prováděcí předpisy nestanoví, co je to nepodstatná odchylka. Je tedy pouze na stavebním úřadu jak tento neurčitý pojem v konkrétním případě vyloží. Může dojít k zásahu do vlastnického práva vlastníka pozemku, který se však, pokud není účastníkem řízení, nemůže bránit řádným opravným prostředkem ani správní žalobou.

Ústavní soud nepřisvědčil argumentům, že vlastník pozemku jako účastník územního i stavebního řízení má dostatečné možnosti, aby v nich ochránil svá práva a právem chráněné zájmy jak v odvolacím řízení, tak případně žalobou u správního soudu. Dal za pravdu důvodům Krajského soudu v Hradci Králové a pro rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny nálezem č. Pl. ÚS 2/99 z 22. 3. 2000 ustanovení § 78 zákona č. 50/1976 Sb. zrušil. Vykonalnost nálezu odložil na 31. 12. 2000 protože, jak uvedl, si byl vědom toho, že „k odstranění neústavního stavu je nezbytný pozitivní zásah zákonodárce (ať již pouhým doplněním okruhu účastníků kolaudačního řízení o vlastníka pozemku, či obecnější úpravou).“

Požadovanou nápravu přinesl zákon č. 59/2001 Sb., který nabyl účinnosti dnem 19. 2. 2001. Účastníkem kolaudačního řízení se kromě stavebníka, vlastníka stavby nebo uživatele (provozovatele), který byl v době zahájení řízení znám, stal také vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno (§ 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.).

Bylo nezbytné vyřešit doručování písemností při kolaudaci liniových staveb s velkým počtem účastníků řízení, jichž se nová úprava zejména dotýkala; v tom smyslu byl doplněn ještě § 80 zákona č. 50/1976 Sb. o možnost doručovat v těchto případech písemnosti veřejnou vyhláškou. Starý správní řád, zákon č. 71/1967 Sb., ale nečinil rozdíl mezi účastníky řízení, takže se všem účastníkům doručovalo vyvěšením písemnosti na úřední desce. Nevymezoval účastníky řízení, kterým by se i v tomto případě doručovalo jednotlivě, jako § 144 odst. 6 platného správního řádu. To zjednodušovalo postup správních úřadů a také bylo méně nákladné.

Uvedený právní stav platil až do 31. 12. 2006. Platný stavební zákon, který nabyl účinnosti 1. 1. 2007, přinesl jinou úpravu kolaudace staveb. Upustil od vydávání kolaudačního rozhodnutí, a umožnil legální užívání dokončené stavby na základě kolaudačního souhlasu (do 31. 12. 2017 také na základě oznámení záměru započít s užíváním stavbu). Pouze u staveb pravomocně povolených přede dnem účinnosti tohoto zákona, se provádělo kolaudační řízení podle dosavadních předpisů.

Kolaudační řízení bylo do stavebního zákona vráceno zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018. Účastníkem řízení podle § 122a byl stavebník, vlastník stavby, pokud nebyl stavebníkem, a vlastník pozemku, na kterém je stavba provedena, nebyl-li stavebníkem, ale jeho vlastnické právo k pozemku mohlo být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Uvedené vymezení okruhu účastníků kolaudačního řízení se nálezu č. Pl. ÚS 2/99 z 22. 3. 2000 nijak nedotklo. Zákon č. 403/2020 Sb. však vlastníka pozemku z okruhu účastníků řízení opět vypustil. Nedostala se přijatá úprava účastenství v kolaudačním řízení do rozporu s citovaným nálezem?

Nelze říci, že bychom vstupovali do úplně stejné řeky, jaká tu tekla v roce 2000. Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kterým byla vytvořena soustava správních soudů představovaná Nejvyšším správním soudem a krajskými soudy a nově upraveno řízení ve správním soudnictví. Dnem 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který vnesl do postupů správních orgánů oproti do té doby platnému zákonu č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád), značné změny a dne 1.1. 2007 nabyl účinnosti dosud platný stavební zákon.

Zákon č. 50/1976 Sb. znal pouze kolaudační řízení a kolaudační rozhodnutí. Stavbu vyžadující kolaudaci bylo možné užívat jen na základě pravomocného kolaudačního rozhodnutí. Platný stavební zákon, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. však počítá s kolaudačním rozhodnutím jen v případech, kdy nebudou splněny zákonné podmínky pro vydání kolaudačního souhlasu.

Kolaudační souhlas je z hlediska správního práva „pouze“ jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu, vlastníkovi pozemku přesto není odepřeno právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny. Může se bránit žalobou podanou ke správnímu soudu. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 souhlasy vydávané stavebním úřadem, zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 stavebního zákona jsou rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Pokud bylo vedeno v jednotlivých případech kolaudační řízení a vlastník pozemku byl jeho účastníkem, soudní ochrana jeho práv byla zajištěna možností podat žalobu podle § 65 s. ř. s., po vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem (§ 68 písm. a) s. ř. s.). Jestliže vlastník pozemku od 1. 1. 2021 účastníkem kolaudačního řízení není, nemůže proti kolaudačnímu rozhodnutí odvolání podat. Není mu tak opět odpírán přístup k soudní ochraně jeho práv?

Z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2020 Sb. lze zjistit, že se touto otázkou předkladatel zabýval. Dospěl k závěru, že nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 2/99 již vyloučení vlastníků pozemků z okruhu účastníků kolaudačního řízení nebrání. Platný soudní řád správní dává možnost podání žaloby tomu, kdo byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, aniž to podmiňuje předchozím účastenstvím v takovém řízení (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

Samozřejmě nelze předjímat rozhodování správních soudů v těchto věcech, ale bylo by asi dost zvláštní, kdyby vlastník pozemku jako „třetí osoba“ měl aktivní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti kolaudačnímu souhlasu, ale neměl podle stejného ustanovení právo podat žalobu proti kolaudačnímu rozhodnutí... i když i správní soudy dovedou někdy překvapit.

# Rozhodování stavebních úřadů o přestupcích dle stavebního zákona II

Jaroslava Milerová

Navazuji na svůj článek, který byl publikován v Almanachu 2020 – Stavební právo, ve kterém jsem přislíbila rozebrání dalších témat souvisejících s trestáním za přestupky spáchané proti stavebnímu zákonu. Tentokrát se pokusím přiblížit stavebním úřadům téma souběhu přestupků a jejich projednávání ve společném řízení, dále se pomocí judikatury budu zabývat likvidační výší pokuty a k samotnému průběhu přestupkového řízení rozeberu, jaké následky může mít chybějící podpis na odporu, případně na odvolání.

Stále platí, že pokud budu v článku hovořit o přestupkovém zákoně, mám tím na mysli zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

## Společné řízení

Ve společném řízení se obecně postupuje podle správního řádu, a to v souladu se zásadou subsidiarity správního řádu, která je vyjádřena v § 1 odst. 2 správního řádu.

Zásada projednávání více přestupků stejného pachatele ve společném řízení vychází z § 88 přestupkového zákona. Podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že zákonodárce v podstatě stanovil správním orgánům povinnost projednávat více přestupků jednoho pachatele ve společném řízení, když použil výraz „projedná“. Zde tedy není žádná možnost správního orgánu uvážit, zda bude projednávat více přestupků jednoho pachatele ve společném řízení či nikoliv, protože zákon nehovoří o tom, že „může projednat“, ale stanoví, že „projedná“.<sup>1)</sup> Ani tato povinnost vedení společného řízení však není absolutní, z uvedeného zákonného stanovení vyplývají podmínky pro aplikaci této zásady. Především se musí jednat o přestupky, při kterých došlo k porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy. Předpokládám, že s výkladem této podmínky nebude problém a je zřejmé, že nelze ve společném řízení projednat např. přestupek spáchaný při provozu na pozemních komunikacích a přestupek spáchaný proti stavebnímu záko-

---

1) Judikatura ke starému přestupkovému zákonu (zákon č. 200/1990 Sb.) tak striktní nebyla a vysloveně nevyžadovala vedení společného řízení o více přestupcích stejného pachatele, jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009 sp. zn. 1 As 28/2009 – *Nevede-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků.*



nu. Druhá podmínka je příslušnost téhož správního orgánu. Pokud ovšem bude dodržena přechozí podmínka, je více než pravděpodobné, že bude splněna i podmínka příslušnosti – přestupky spáchané proti stavebnímu zákonu je příslušný projednávat stavební úřad, příslušnost je tedy jasně dána jednomu orgánu.<sup>2)</sup>

Vedení společného řízení je podle § 88 odst. 2 přestupkového zákona vyžadováno i v případě, že se jedná o přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí a jejich skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán. Z praxe usuzuji, že toto ustanovení se v případě přestupků spáchaných proti stavebnímu zákonu aplikuje především na situace, kdy se přestupku dopustí manželé – stavební úřad pak projednává přestupky těchto manželů ve společném řízení.

Zákon dále stanoví pravidlo, jaké přestupky lze ve společném řízení projednat, a to s ohledem na dobu jejich spáchání. Podle § 88 odst. 3 přestupkového zákona se ve společném řízení neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Znamená to, že do společného řízení lze zahrnout pouze ty přestupky, které byly spáchány před tím, než došlo k zahájení řízení o jiném přestupku.

Ustanovení § 88 odst. 4 přestupkového zákona obsahuje pravidla pro společné řízení přestupků mladistvých. Toto nebudu blíže rozebírat, protože se domnívám, že páčání přestupků proti stavebnímu zákonu mladistvými je spíše ojedinělým jevem.

A konečně poslední odstavec 5 § 88 přestupkového zákona hovoří o pravidlu, na základě kterého je možné vyloučit přestupek ze společného řízení usnesením a vést o něm samostatné řízení. Zákonodárce tuto situaci podmiňuje tím, že to má vést k urychlení řízení nebo se musí jednat o jiný důležitý důvod. Zde mohu uvést příklad, kdy jsem toto doporučila stavebnímu úřadu. Jednalo se o situaci, kdy ve společném řízení měl být postihnut jednak skutek týkající se provedení stavby bez příslušného povolení stavebního úřadu a jednak skutek týkající se užívání takové nepovolené stavby. Provedení stavby bylo spolehlivě zjištěno a stavební úřad shromáždil dostatek důkazů. Ovšem užívání stavby ze shromážděných podkladů nevyplývalo, nebylo tedy prokázáno, alespoň prozatím, a v přestupkovém řízení muselo být nadále pokračováno a muselo se i nadále pokračovat ve zjišťování dalších okolností a tedy nových důkazů a podkladů. Z důvodu urychlení řízení o skutku, který byl spolehlivě zjištěn a prokázán, zde bylo vhodné přistoupit k vyloučení skutku ze společného řízení.

U společného řízení je nutné také vysvětlit, kdy se jedná o souběh přestupků. Se souběhem přestupků na úseku stavebního zákona se můžeme setkat v následujících formách:<sup>3)</sup>

- 
- 2) Zde bych chtěla upozornit, že ne všechny přestupky na úseku stavebního zákona je příslušný projednávat každý stavební úřad. Podle § 182 stavebního zákona přestupek podle § 179 odst. 3 písm. b) a § 180 odst. 2 v prvním stupni projednává stavební úřad, který je na obecním úřadu obce s rozšířenou působností.
  - 3) Teorie ještě kromě uvedených forem rozlišuje jednočinný souběh stejnorodý, kdy pachatel jed-

- Jednočinný souběh nestejnorodý – pachatel jedním skutkem<sup>4)</sup> naplní více různých skutkových podstat přestupku. Zde se setkávám s velmi častým pochybením stavebních úřadů, kdy u tohoto souběhu uznají obviněného vinným pouze z jednoho přestupku, ačkoliv jeho jednáním byly naplněny skutkové podstaty více přestupků. Je to typické u provádění staveb „na černo“, tedy staveb již od počátku nepovolených. Systematika stavebního zákona je taková, že stavba vyžaduje nějakou formu povolení umístění stavby (územní rozhodnutí, územní souhlas apod.) a poté povolení jejího provedení (stavební povolení, souhlas s provedením ohlášeného záměru apod.). Pokud stavební úřad odhalí činnost, kdy k provedení stavby nebylo vydáno žádné z uvedených povolení, tak se dopustí chyby, pokud obviněného z přestupku uzná vinným pouze z jednoho přestupku (nejčastěji je stíháno pouze provedení stavby bez stavebního povolení, ale již není nijak potrestáno provedení stavby také bez územního rozhodnutí). Pachatel se dopustí více přestupků, ačkoliv jeho jednání je popsáno pouze jedním skutkem, přestupky jsou spáchány v jednočinném souběhu nestejnorodém.
- Vícečinný souběh stejnorodý – pachatel více skutky spáchá trestné činy jedné skutkové podstaty. Tento souběh bych vysvětlila na případu, kdy pan Vomáčka provede na pozemku svého rodinného domu přístřešek ve vzdálenosti bližší než dva metry od hranic pozemků bez příslušného povolení stavebního úřadu. Za nějakou dobu si obdobně postaví takový přístřešek i na své zahradě. Jedná se zde o dva skutky, ale pouze o jeden přestupek – provádění stavby bez územního rozhodnutí.
- Vícečinný souběh nestejnorodý – pachatel více skutky spáchá přestupky různých skutkových podstat. Toto je případ výše zmiňované kombinace provádění stavby bez příslušného povolení a poté jejího užívání. Jeden skutek je provádění stavby bez příslušného povolení, který naplňuje skutkovou podstatu jednoho přestupku (případně dvou, jak je vysvětleno u jednočinného souběhu nestejnorodého), a druhý skutek je ono užívání, které naplňuje skutkovou podstatu jiného přestupku.

## Ukládání trestů ve společném řízení

Společné řízení má svá pravidla pro ukládání trestů, která jsou vyjádřena v ustanovení § 41 přestupkového zákona. Jedná se o aplikaci absorpční zásady nebo asperační zásady.

Podle absorpční zásady se ukládá trest za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení tak, že se trest pachateli uloží podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Znamená to, že v rozhodnutí, kterým bude obviněný uznán vinným z několika přestupků, bude uložena pouze jedna pokuta, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice pokut stejné, uloží se správný trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Není tedy možné v rozhodnutí ukládat několik pokut, a to ani za předpokladu, že by jedna

---

ním skutkem vícekrát naplní tutéž skutkovou podstatu přestupku, avšak v souvislosti s přestupky proti stavebnímu zákonu jsem nenalezla vhodný příklad, na kterém by bylo možné tento souběh prakticky vyložit.

4) Pojem skutku jsem vyložila v článku, na který odkazuji v úvodu tohoto příspěvku.

pokuta byla uložena např. ve výši 30 000 Kč a ostatní pokuty ve výši 0 Kč. Vždy musí být uložena pouze jedna pokuta v odpovídající výši.

Asperační zásada (zostření sbíhajících se trestů) umožňuje zvýšit horní hranici sazby pokuty, pokud jsou projednávány dva nebo více přestupků ve společném řízení, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávane přestupky. V souvislosti s aplikací asperační zásady užil zákonodárce výraz „může uložit“, není tedy povinností správních orgánů podle této zásady postupovat. Zákonodárce také nestanovil bližší pravidla pro zostření sbíhajících se trestů, kromě toho, že se musí jednat o společné projednání dvou nebo více přestupků. Je tedy na stavebním úřadě, aby zvážil, zda je vhodné asperační zásadu použít zrovna v daném případě. Jsem toho názoru, že k postupu podle asperační zásady by mohl stavební úřad přistoupit po individuálním posouzení daného případu, zejména za situace, kdy dochází k opakovanému páchání přestupků a předchozí uložené pokuty pohybující se v horní hranici sazby neodradily pachatele od dalšího porušování zákona.

### Likvidační výše pokuty

Na téma ukládání trestů navazuje otázka, jaký trest lze vůbec za přestupek podle stavebního zákona uložit. Již několikrát jsem zde hovořila o pokutě. Pokutu za přestupek je možné uložit jako jeden z druhů správních trestů v souladu s § 35 přestupkového zákona. Pokutu jako trest za přestupek uvádí i stavební zákon. Stavební zákon současně neumožňuje uložit za přestupek podle stavebního zákona jiný druh trestu. Nelze tedy pachateli uložit trest zákazu činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty nebo trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Vzhledem k tomu, že stavební zákon výslovně nevylučuje možnost uložit jako trest také napomenutí, lze tento trest uložit i za přestupek podle stavebního zákona,<sup>5)</sup> já osobně však v takovém druhu trestu nespátřuji účelnost.

Výše uložené pokuty nemůže být pro pachatele likvidační, protože účelem trestu je jeho působení preventivně a výchovně, nemá se jednat o prostředek msty. K tématu likvidační pokuty můžeme čerpat z rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 20. 4. 2010 sp. zn. 1 As 9/2008. Zde NSS uvedl, co se má na mysli pod pojmem likvidační pokuta – *likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.* NSS zde posuzoval přestupek fyzické osoby podnikající, ale závěry zde učiněné zde převzít obecně pro rozhodování správních orgánů o přestupcích všech pachatelů. S ohledem na výklad, který poskytl NSS, lze zřejmě usuzovat, že pokuta by mohla být pro někoho likvidační, pokud by se měla pohybovat v řádu

---

5) Podle § 36 přestupkového zákona napomenutí nelze uložit spolu s pokutou.

statisiců korun nebo vyšších desetitisíců. Toto je individuální záležitost a stavební úřad proto musí přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tak, aby pokuta byla *citelným zásahem do majetkové sféry pachatele*. *Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě.* NSS dal také instrukce k tomu, jakým způsobem může správní orgán informace o osobních a majetkových poměrech pachatele získat. *Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost například tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí například z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědi svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného § 68 odst. 4 trestního zákoníku.*

Pokud tedy shrneme výše uvedený rozsudek NSS, stavební úřad by měl zbystřít, pokud chce ukládat pokutu ve výši několika desetitisíců nebo statisíců korun. Ani v tomto případě se však nutně nemusí jednat o likvidační výši pokuty – to je u každého pachatele individuální. Z odvolacích řízení jsem vyzorovala, že stavební úřady při ústním jednání o přestupku většinou informují obviněného o přibližném rozmezí, ve kterém hodlají pokutu uložit. Pokud se obviněný bude domnívat, že se jedná o likvidační pokutu, musí to být především on sám, kdo na toto upozorní a věrohodným způsobem doloží, jak vysvětlil NSS. Zde bych chtěla ještě upozornit, že by stavební úřad měl přihlídnout i k tomu, jaký druh stavby a s jakými náklady je v rozporu se stavebním zákonem prováděn. Těžko bude stavební úřad přihlížet k námitce údajné nemajetnosti pachatele, pokud provádí stavbu s náklady statisíců či milionů korun.

## **Chybějící podpis na odporu**

V přechodím článku z Almanachu 2020 – Stavební právo jsem rozebrala, že ukládat pokutu za přestupky podle stavebního zákona lze i zjednodušenou formou, příkazem. Opravným prostředkem proti příkazu je odpor. I odpor je podáním podle § 37 správního řádu a musí mít obecné náležitosti stanovené správním řádem.<sup>6)</sup> Pokud tyto náležitosti postrádá, vyzve

---

6) Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrné, **kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje**. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu

správní orgán podle § 37 odst. 3 správního řádu k jeho doplnění. Jednou z podstatných náležitostí podání je i podpis. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. 4 As 113/2018 toto jednoznačně potvrdil: *Podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání. Chybějící podpis na podání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu). Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna, odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty nabyl právní moci.* Postup správního orgánu při chybějícím podpisu na odporu je tedy jasný. Správní orgán musí vyzvat podatele k odstranění vad podání, a pokud podpis nebude doplněn, hledí se na odpor jako kdyby nebyl učiněn, protože jeho podání nevyvolá právní účinky, tedy nedojde ke zrušení příkazu o uložení pokuty a tento příkaz nabude právní moci. Rozsudek Nejvyššího správního soudu říká i to, že je třeba rozlišovat podání, kterého se týká chybějící podpis. Je rozdíl mezi podáním, které má za následek dispozici se správním řízením (např. žádost, odvolání) a mezi podáním jiným, které s řízením nedisponuje (např. námítky proti územnímu rozhodnutí podané v územním řízení). U podání, které nedisponují s řízením, platí, co již bylo řečeno o odporu – pokud i přes výzvu správního orgánu nedojde k doplnění podpisu, nemůže podání vyvolat žádné účinky. U chybějícího podpisu např. u žádosti nebo u odvolání pak bude nutné rozhodnout o zastavení řízení. *Podání s chybějícím podpisem, tedy podání vadné, nemůže vést k projednání věci, ale jen k zastavení řízení. Nicméně ne každé podání podle § 37 správního řádu má za cíl vyvolat nějaké řízení. Proto procesní následky podání bez podstatné náležitosti, jakou je podpis, se budou lišit v závislosti na povaze podání. V obecné rovině lze jistě rozlišit podání, kterými se disponuje řízením, a podání ostatní.*

## Závěr

V článku jsem uvedla pravidla pro projednávání přestupků ve společném řízení a pravidla pro ukládání pokut pro přestupky projednávané ve společném řízení. Také jsem uvedla, jaký by měl následovat postup stavebního úřadu v případě, že bude podán odpor nebo odvolání proti jeho rozhodnutí o udělení pokuty a na tomto podání bude chybět podpis. Ve výkladu jsem zmínila i několik pochybení stavebního úřadu, jak jsem měla možnost je poznat v praxi. Věřím, že tento návod alespoň trochu povzbudí stavební úřady v jejich činnosti směřující k ochraně zájmů, které chrání stavební zákon. Přestupkové řízení je poněkud složitější, ovšem pouze z pohledu argumentačního, nikoliv z pohledu procesního – to stavební úřady zvládají obstojně, protože řízení podle stavebního zákona nejsou z tohoto pohledu výrazně odlišnější.

---

podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uveď v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat **označení správního orgánu, jemuž je určeno**, další náležitosti, které stanoví zákon, a **podpis osoby, která je činí**.

# Změny v právní úpravě závazných stanovisek

Martina Franková

K 1. 1. 2021 nabyla účinnosti novela zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon),<sup>1)</sup> která novelizovala řadu právní předpisů, mimo jiné také stavební zákon<sup>2)</sup> a správní řád.<sup>3)</sup> Tato novela (zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony) dále jen „zákon č. 403/2020 Sb.“, přinesla rozsáhlé a závažné změny mimo jiné v právní úpravě závazných stanovisek, kterým se věnuje tento příspěvek.

Změny v právní úpravě závazných stanovisek jsou provedeny ve třech úrovních:

- změna správního řádu (nová ustanovení § 149, konkrétně nově vložené odstavce 4 a 5 a změna ve znění odstavců 7 a 8), tedy obecná změna právní úpravy všech závazných stanovisek,
- změna v právní úpravě závazných stanovisek ve stavebním zákoně s dopady pro závazná stanoviska vydávaná pro účely řízení a jiných postupů podle stavebního zákona,
- změna v právní úpravě závazných stanovisek vydávaných pro řízení vedená podle liniového zákona.

Změny na všech výše zmíněných úrovních jsou zásadní a vzájemně související a lze říci, že mají společného jmenovatele, kterým je tzv. fikce závazného stanoviska. Tento, zcela jistě kontroverzní institut, není v právním řádu novinkou, poprvé ho zakotvila novela liniového zákona provedená zákonem č. 169/2018 Sb.,<sup>4)</sup> která nabyla účinnosti 1. 9. 2018. Zákonem č. 403/2020 Sb. se však širší použitelnosti fikce závazného stanoviska výrazně rozšiřuje jejím zakotvením ve stavebním zákoně. Vztahuje se na všechna závazná stanoviska vydávaná jako podklad pro řízení a jiné úkony stavebního úřadu, popř. autorizovaného inspektora, vyjma těch, které jsou ve stavebním zákoně taxativně vyjmenovány (srov. § 4 odst. 12 stavebního zákona). Na tomto místě je potřeba upozornit, že zvláštní zákony v některých případech předpokládají vydání závazného stanoviska pouze jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, nikoli jako podklad pro jiný úkon (souhlas, veřejnoprávní smlouvu, popř. úkon

---

1) Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

2) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění.

3) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

4) Zákon č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

autorizovaného inspektora).<sup>5)</sup> Fikce se samozřejmě vztahuje pouze na formu závazného stanoviska nikoli vyjádření dotčeného orgánu nebo rozhodnutí, ať již je jeho vztah k řízení nebo jinému postupu podle stavebního zákona jakýkoliv, zejména se bude jednat o rozhodnutí o předběžné otázce.<sup>6)</sup>

Právní úprava tzv. fikce závazného stanoviska není ve stavebním zákoně a liniovém zákoně upravena jednotně, byť principiálně se jedná o obdobnou právní úpravu. Pro bližší rozbor je vhodné odcitovat ustanovení, která fikci vztahující se k závaznému stanovisku upravují:

Stavební zákon, § 4 odst. 9

*O prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska podle správního řádu vydá dotčený orgán usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a dotčený orgán vyrozumí o této skutečnosti žadatele. Jestliže **není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.***

Liniový zákon, § 2 odst. 7

*Pokud je správní rozhodnutí v řízení podle § 1 podmíněno závazným stanoviskem a dotčený orgán příslušný k vydání závazného stanoviska toto závazné stanovisko nevydá ani ve lhůtě 60 dní ode dne, kdy o to byl správním orgánem příslušným k vedení řízení podle § 1 vyzván, **platí, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží.** Ustanovení věty první se pro vydání závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí nebo jednotlivého závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny nepoužije.*

Liniový zákon § 2c odst. 4

*Dotčený orgán si může vyhradit vydání závazného stanoviska v prodloužené lhůtě 30 dnů ode dne konání společného jednání. **Pokud není závazné stanovisko vydáno v této lhůtě, považuje se za souhlasné a bez podmínek.** K později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží. Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona se použije obdobně.*

Byť předmětem tohoto článku je primárně nová právní úprava tzv. fikce souhlasného závazného stanoviska ve stavebním zákoně, autorka považuje za vhodné upozornit na roz-

---

5) K tomu srov. blíže: FRANKOVÁ, M. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. In: *České právo životního prostředí*, č. 3/2018 (49), ISSN 1213-5542, s. 114–123. Z judikatury srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017-33, www.nssoud.cz.

6) K problematice řetězení správních aktů zejména ve vztahu k řízení podle stavebního zákona blíže ŽIDEK, D. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, č. 3/2016(41), ISSN 1213-5542, s. 11–27.

díly právní úpravy obdobného institutu v liniovém a stavebním zákoně, ale také na rozdíly mezi dvojí právní úpravou fikce v liniovém zákoně. Stejně tak je nezbytné mít na paměti, že trojí úprava fikce se vztahuje na odlišné případy, resp. na závazná stanoviska vydávaná pro odlišné záměry. Pokud se jedná o záměry, u nichž na povolování dopadají specifika právní úpravy liniového zákona, je potřeba odlišit, zda se jedná o řízení upravené obecnějším ustanovením § 2, nebo zda se jedná o řízení upravené speciálním ustanovením § 2c.

Před rozбором společných a rozdílných znaků jednotlivých právních úprav fikce závazného stanoviska vydávaného pro účely řízení směřujících k povolení stavebního záměru,<sup>7)</sup> je vhodné zdůraznit, že rozdíly mezi právní úpravou jednoznačně kontroverzního institutu nejsou ničím opodstatněné, jsou spíše nahodilé a nelze je hodnotit pozitivně, neboť přispívají k výkladovým a aplikačním problémům.

Pro analýzu právní úpravy fikce závazného stanoviska a porovnání jednotlivých dílčích úprav ve stavebním a liniovém zákoně je podstatné posouzení následujících otázek:

- právní úprava lhůty, po jejímž marném uplynutí fikce nastává,
- následek marného uplynutí lhůty neboli podstata fikce,
- právní úprava přezkumu fikce neboli existence určité pojistky proti nezákonné fikci,
- právní úprava výluky fikce,
- důsledky fikce pro „navazující“ řízení, tedy pro řízení, pro které mělo být závazné stanovisko, na které se fikce vztahuje, závazným podkladem.

Společným znakem a základním předpokladem fikce je marné uplynutí zákonem stanovené lhůty. Tím však shodné znaky právní úpravy končí, resp. další znaky již nejsou společné pro všechny tři právní úpravy, ale pouze pro některé z nich.

## Lhůta

V případě právní úpravy fikce závazného stanoviska ve stavebním zákoně dochází k fikci marným uplynutím lhůty stanovené pro vydání závazného stanoviska v obecné právní úpravě závazných stanovisek ve správním řádu. Jedná se o základní 30denní lhůtu, resp. 60denní lhůtu ve zvláště složitých případech nebo je-li zapotřebí nařídít ohledání na místě (srov. § 149 odst. 3 správního řádu), přičemž v případě stavebního zákona by o délce této lhůty neměly nastat pochybnosti s ohledem na povinnost vydat o prodloužení lhůty z 30 na 60 dní usnesení. V liniovém zákoně se tato obecná lhůta správního řádu neuplatní. V případě právní úpravy specifik řízení podle liniového zákona v ustanovení § 2 je fikce spojena s marným uplynutím 60denní lhůty, jejíž běh začíná dnem, kdy správní úřad příslušným k vedení říze-

---

7) Zde použitý pojem povolení stavebního záměru je snahou o určité zobecnění a nelze ho vnímat doslovně, neboť fikce se vztahuje na všechna řízení, popř. obdobné postupy podle stavebního zákona, od územního řízení až po odstraňování staveb, a dopadá také na záměry nestavebního charakteru. Liniový zákon upravuje také specifika různých typů řízení podle stavebního zákona směřující k povolení vybraných staveb dopravní, vodní, energetické nebo elektronické infrastruktury.



ní (stavební úřad) vyzval k vydání závazného stanoviska příslušný úřad. Ve vztahu speciality k úpravě specifik řízení podle liniového zákona v § 2 je ustanovení § 2c, které se vztahuje pouze na územní a společné řízení pro vybrané stavby energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. To obsahuje třetí lhůtu, jejímž marným uplynutím dochází k fikci. Jedná se o 30denní lhůtu ode dne konání společného jednání stavebního úřadu s dotčenými orgány, jehož smyslem je projednání již vydaných závazných stanovisek a zajištění dosud nevydaných, přičemž o dosud nevydaná závazná stanoviska ani nemuselo být požádáno, to plyne z právní úpravy obsažené v ustanovení § 2c odst. 2 liniového zákona.

V případě lhůty pro vydání závazného stanoviska, která běží od podání žádosti, je relevantní obecná úprava běhu této lhůty ve správním řádu, která ve vazbě na právní úpravu neúplné žádosti o závazné stanovisko, stanoví jako podstatný následek výzvy k doplnění neúplné žádosti, že ode dne odstranění vad žádosti běží nová lhůta pro vydání závazného stanoviska.

Odišný počátek lhůty obsažený v jednotlivých právních úpravách fikce vyvolává otázku, do jaké míry se jednotlivá ustanovení vzájemně vylučují. Neboť ani jedno ustanovení v liniovém zákoně nestanoví speciální právní úpravu pro lhůtu pro vydání závazného stanoviska od podání žádosti. Zároveň je zde hierarchie právních úprav, kdy ustanovení § 2c liniového zákona je speciální ve vztahu k ustanovení § 2 liniového zákona a ten je vztahu speciality k obecné úpravě řízení vedených stavebními úřady ve stavebním zákoně. Spornou otázkou tak je, zda v případě žádosti o vydání závazného stanoviska jako podkladu pro územní či společné řízení pro stavbu energetické či elektronické infrastruktury spadající pod režim ustanovení § 2c liniového zákona nastane fikce po marném uplynutí obecné lhůty pro vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona, nebo zda se toto ustanovení vůbec neuplatní a fikce může nastat pouze na základě § 2c odst. 2 liniového zákona. Pokud by platilo, že při marném uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska obstarávaného pro řízení podle § 2c liniového zákona fikce nastane, uplatnila by se fikce podle § 2c odst. 2 pouze v případě závazných stanovisek, o které si stavebník před zahájením územního nebo společného řízení nepožádal. Odpověď je podle mého názoru potřeba hledat v obecnějším ustanovení pro řízení v liniovém zákoně upraveném v § 2, ze kterého jednoznačně plyne, že v případě závazných stanovisek obstarávaných jako podklad pro řízení vedené podle liniového zákona se nemůže uplatnit fikce při marném uplynutí 30, resp. 60denní lhůty pro vydání závazného stanoviska, neboť to vylučuje § 2 odst. 7, který předpokládá, že k fikci může dojít, až pokud závazné stanovisko není vydáno ani ve lhůtě vázané na výzvu stavebního úřadu k vydání závazného stanoviska. K fikci tedy nemůže dojít dříve uplynutím 60 dní od výzvy k vydání závazného stanoviska učiněné stavebním úřadem vůči dotčenému orgánu. Ustanovení § 2 liniového zákona je ve vztahu subsidiarity k § 2c liniového zákona, ve vztahu k ustanovením stavebního zákona je však liniový zákon *lex specialis*. Z výše uvedeného plyne, že jednotlivá ustanovení upravující fikci se vzájemně vylučují.

### **Následek marného uplynutí lhůty neboli podstata fikce**

Právní úprava následku marného uplynutí lhůty ve stavebním zákoně a v liniovém zákoně pro řízení upravené v § 2c, je totožná. Marným uplynutím lhůty nastává fikce souhlasného

bezpodmínečného závazného stanoviska. V navazujících správních řízeních, pro která mělo být závazné stanovisko, u kterého došlo k fikci podkladem, se tak uplatní fiktivní souhlasné bezpodmínečné závazné stanovisko, tedy prostý bezpodmínečný souhlas se záměrem posuzovaným v řízení. S touto skutečností je spojena celá řada otazníků, které se týkají možné materiální nezákonnosti takového závazného stanoviska. Této otázce je věnována pozornost níže v souvislosti s právní úpravou možnosti revize nezákonného fiktivního stanoviska. Oproti této právní úpravě stojí právní úprava fikce obsažená v ustanovení § 2 liniového zákona, jejímž následkem je fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem. Byť faktické důsledky obou zvolených řešení jsou na první pohled stejné, z hlediska právního se zásadně odlišují. V prvním případě se v navazujících řízeních pracuje se souhlasným závazným stanoviskem. Dotčený orgán, který takové fiktivní závazné stanovisko vydal, má stále postavení dotčeného orgánu se všemi právy a povinnostmi plynoucími z právních předpisů (správního řádu, stavebního zákona, liniového zákona). Fiktivní závazné stanovisko může být nezákonné, takže je způsobilé přezkumu, byť pro přezkum platí určitá specifika. Ve druhém případě (§ 2 odst. 7 liniového zákona) fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem nelze pravděpodobně vůbec uvažovat o orgánu, který měl závazné stanovisko vydat, jako o dotčeném (vyjma případů, který takový orgán je výslovně za dotčený označený ve zvláštním zákoně, srov. § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu). Nelze uvažovat o přezkumu zákonnosti závazného stanoviska, neboť žádné neexistuje ani se nevyžaduje. Nastává však závažný problém možné nezákonnosti rozhodnutí ve věci, neboť skutečnost, že rozhodnutí není podmíněné závazným stanoviskem, neznamená, že neplatí materiální ustanovení zvláštního zákona chránící veřejné zájmy, které rozhodnutí ve věci musí zohlednit. Zároveň však neexistuje mechanismus, který by takové kvalifikované posouzení umožňoval. Stavební úřad není vybaven potřebnou odborností ani znalostmi a neexistuje zde dotčený orgán, který by mohl poskytnout „*všechny informace důležité pro řízení*“ (srov. § 136 odst. 3 správního řádu). V této konstrukci tak jsou zcela opominuty jakékoliv mechanismy, které by snížily riziko případné materiální nezákonnosti rozhodnutí ve věci. Samozřejmě, že ne každé rozhodnutí vydané na základě této konstrukce fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem bude automaticky nezákonné, riziko nezákonnosti je však vysoké. Riziko nezákonnosti rozhodnutí ve věci pochopitelně existuje i v případě konstrukce fikce souhlasného bezpodmínečného závazného stanoviska, nicméně právní úprava ve stavebním i liniovém zákoně v tomto případě zcela nerezignovala na mechanismy umožňující zabránit případné nezákonnosti, resp. snížit riziko takové nezákonnosti (o tom viz dále).

Jak s ohledem na odlišné následky uplynutí lhůty, tak s ohledem na odlišnou konstrukci okamžiku, kdy k fikci dochází, lze uzavřít, že právní úpravy fikce závazného stanoviska ve stavebním zákoně, v liniovém zákoně v ustanovení § 2 a v liniovém zákoně v ustanovení § 2c nejsou vzájemně kompatibilní a navzájem se vylučují. Režim obstarání závazného stanoviska a jeho fikce se tak odlišuje, podle toho, o jaký záměr se jedná a pro jaký typ řízení má být závazné stanovisko podkladem. Fikci (její následek, lhůtu, na kterou je vázána a možnost přezkumu) je tak potřeba posuzovat výhradně podle příslušného ustanovení obsaženého buď v § 2c odst. 7 liniového zákona, nebo v § 2 liniového zákona nebo v § 4 odst. 9 stavebního zákona.

## Právní úprava vyluky fikce

Ani jedna z konstrukcí fikce týkající se závazného stanoviska se neuplatní bezvýjimečně. Ve všech třech variantách je vyloučena fikce závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (srov. § 4 odst. 12 písm. a) stavebního zákona a § 2 odst. 7 a § 2c odst. 5 liniového zákona). Vyloučení fikce se dále vztahuje na některá závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny,<sup>8)</sup> nicméně v případě této výjimky již není právní úprava shodná. Stavební zákon obsahuje taxativní výčet závazných stanovisek vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny, na které se fikce neuplatní. Vesměs se jedná o závazná stanoviska chránící zájmy chráněné nejen vnitrostátním právem, ale u nichž povinnost ochrany plyne z členství ČR v EU (byť v řadě případů byla tato podobná úroveň ochrany garantována zákonem o ochraně přírody a krajiny ještě před uzavřením Asociační dohody mezi ČR a EU).<sup>9)</sup> Konstrukce vyluky fikce týkající se závazných stanovisek vydávaných v oblasti přírody a krajiny v liniovém zákoně je složitější a její podrobná analýza by šla nad rámec předmětu tohoto příspěvku a zasluhovala by samostatný rozbor. Je vázána na nový institut tzv. „jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona“ (srov. § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny) zavedeného poslední novelou liniového zákona, zákonem č. 403/2020 Sb., který mimo jiné novelizoval také zákon o ochraně přírody a krajiny. Výslovně je tato vyluka obsažena v konstrukci fikce v § 2 liniového zákona, nicméně ze smyslu a účelu právní úpravy lze dovodit subsidiární použití této vyluky také pro fikci upravenou v ustanovení § 2c liniového zákona.

### **Právní úprava přezkumu nastalé fikce neboli existence určité pojistky proti nezákonné fikci a důsledky fikce pro „navazující“ řízení, tedy pro řízení, pro které mělo být závazné stanovisko, na které se fikce vztahuje, závazným podkladem**

Následků fikce pro řízení, pro které mělo být závazné stanovisko, na které se fikce vztahuje, závazným podkladem (dále jen „navazující řízení“), je celá řada a s ohledem na krátkou dobu účinnosti právní úpravy určitě nelze všechny předjímat. Taktéž není a v tuto chvíli ani nemůže být k dispozici relevantní judikatura, která by naznačila postoj soudů k řešení některých otázek. Proto následující pasáž zcela jistě nemá ambici poskytnout odpovědi na všechny otázky, naopak možná otevře více otázek, než poskytne odpovědi.

Orgán příslušný k vedení navazujícího řízení, stejně tak jako stavebník, musí primárně řešit otázku, jak doložit nastalou fikci, jak doložit okamžik, kdy k ní došlo. Zcela jistě není použitelné doložení prostřednictvím dokladu o podání žádosti o závazné stanovisko a to jak s ohledem na možnost prodloužení 30denní lhůty na 60denní lhůtu, tak s ohledem na běh nové lhůty v případě výzvy k odstranění vad žádosti. Skutečnost, že došlo k fikci a stejně tak okamžik, kdy k ní došlo, nelze určit bez součinnosti s orgánem příslušným k vydání

---

8) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění.

9) Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé ze dne 4. 10. 1993 – tzv. Asociační dohoda. Sdělení Ministerstva zahraničí je publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 7/1995 Sb.

závazného stanoviska. Může se jednat o jiný úkon podle části IV. správního řádu vydaný na žádost nebo učiněný v rámci součinnosti vůči orgánu, který vede navazující řízení.

Právní úprava fikce souhlasného bezpodmínečného závazného stanoviska ve stavebním zákoně a shodně v liniiovém zákoně v ustanovení § 2c upravuje možnost revize nezákonného fiktivního stanoviska. V obou případech se uplatní postup upravený v ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona. Pokud nebyly *splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší*. Nesplnění předpokladů pro vydání souhlasného bezpodmínečného závazného stanoviska znamená, že takové stanovisko nebylo možné vydat, jinými slovy je vydáno v rozporu se zákonem. Rozpor se zákonem může zakládat jak nesplnění zákonných předpokladů pro vydání souhlasného stanoviska, tak neexistence podmínek. Taková situace nastane jednak tehdy, kdy skutkový stav znemožňuje vydání kladného stanoviska nebo kladného bezpodmínečného závazného stanoviska, jednak v situaci, kdy právní úprava vůbec neumožňuje vydat bezpodmínečné závazné stanovisko. Nadřízený správní orgán je sice povinen k vydání nového „revizního“ závazného stanoviska, a to ve stanovené lhůtě do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí ve věci. Povinnost vydání nového závazného stanoviska samozřejmě předpokládá, že se nadřízený správní orgán o takové skutečnosti dozví. Těto povinnosti nadřízeného správního orgánu však neodpovídá úprava příslušné oznamovací povinnosti orgánu, který fiktivní závazné stanovisko vydal. Lze ji dovodit pouze z obecných zásad činnosti správních orgánů, zejména z principu dobré správy. Zcela jistě však lze apelovat na zajištění oznámení nastalé fikce prostřednictvím metodické činnosti ústředních orgánů. Pokud dojde k vydání „revizního“ závazného stanoviska po právní moci rozhodnutí ve věci, je dán důvod k obnově řízení podle § 149 odst. 9 správního řádu. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

Další, a podle mého názoru nejdůležitější otázkou v případě řízení, jehož podkladem je fiktivní souhlasné bezpodmínečné závazné stanovisko nebo které na základě fikce není závazným stanoviskem podmíněno, je nezbytnost materiálního posouzení souladu rozhodnutí ve věci s právními předpisy, resp. zajištění takového souladu. V případě fikce podle § 2 liniiového zákona je takové materiální posouzení velmi obtížné, v praxi nereálné, jak bylo již výše uvedeno. Stavební úřad může sice udělat základní úvahu, zda je záměr z hlediska dotčeného veřejného zájmu přípustný, není však vybaven k bližšímu zkoumání, formulování podmínek k zajištění ochrany takového veřejného zájmu mu ani nepřislouší.<sup>10)</sup> Stavební zákon sice v § 90 odst. 1 písm. c) a obdobně v §94h, v § 94o odst. 1 písm. c)

---

10) K tomu srov. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), podle kterého: „*Správní orgán, který řízení vede, musí závazné stanovisko vydané podle § 149 SŘ posoudit. Posouzení přitom nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu její správnosti (to by popíralo samotný smysl závazných stanovisek). Správní orgán, který řízení vede, je však oprávněn (a povinen) zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení.*“

a v §94x odst. 1 písm. c) výslovně zakotvuje povinnost posouzení slučitelnosti záměru s požadavky zvláštních právních předpisů, to však nezakládá kompetenci k stanovení podmínek, které by takovou slučitelnost zaručily.

V případě fikce upravené ve stavebním zákoně a obdobně v § 2c liniového zákona je situace odlišná. S existencí kladného bezpodmínečného závazného stanoviska je spojena nejen možnost jeho revokace (jeho zrušení a vydání nového závazného stanoviska), ale také existence dotčeného orgánu se všemi jeho právy a povinnostmi, které nejen může, ale v řadě případů je povinen naplňovat v navazujícím řízení. Zcela zásadní je povinnost dotčeného orgánu poskytovat správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení. Samozřejmě že takovými informacemi nelze „nahrazovat“ fiktivní závazné stanovisko, lze však zcela určitě poskytnout informace, které například povedou k materiálnímu odůvodnění rozhodnutí ve věci na úseku ochrany dotčeného veřejného zájmu, kterého se fiktivní závazné stanovisko týká. Stejně tak mohou takové informace pomoci stavebnímu úřadu vypořádat námítky účastníků řízení směřující do fiktivního závazného stanoviska.

Naprosto zásadní význam bude mít informační povinnost při specifické situaci povolování kácení dřevin rostoucích mimo les, kde je zcela specificky upraven vztah stavebního úřadu a dotčeného orgánu (srov. § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny). Stavební úřad povoluje kácení na základě závazného stanoviska (tedy i fiktivního závazného stanoviska), nicméně zároveň zákon o ochraně přírody a krajiny v § 8 odst. 1 vyžaduje „*vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin*“. Takové vyhodnocení standardně provede orgán ochrany přírody v rámci vydání závazného stanoviska a bude součástí odůvodnění závazného stanoviska, které je podkladem pro odůvodnění příslušné části rozhodnutí ve věci. V případě fiktivního závazného stanoviska však bude tato úvaha absentovat. Zákon však takovou úvahou podmiňuje vydání povolení, úvaha tak musí povolení předcházet a musí být obsažena v rozhodnutí ve věci. Prostor pro ni v případě fikce závazného stanoviska poskytuje právě součinnost mezi stavebním úřadem a orgánem ochrany přírody. Informace poskytnuté v rámci součinnosti dotčeným orgánem pochopitelně nemohou jít proti duchu souhlasné fikce, mohou však poskytnout informace, které jsou nezbytné pro rozhodnutí ve věci včetně informací nezbytných pro zákonem požadované správní uvážení. Jsem toho názoru, že absence úvahy vyžadované v případě povolení kácení dřevin mimo les v rozhodnutí ve věci má potenciál způsobit jeho nezákonnost.

### **Otazníky místo závěru**

Právní úprava fikce týkající se závazného stanoviska je nepochybně institutem, který má fungovat jako určitá pojistka proti nečinnosti či neodůvodněným průtahům při vydávání závazného stanoviska dotčeného orgánu. Jako takový institut by jeho uplatnění mělo být zcela ojedinělé a nelze než apelovat na minimalizaci jeho uplatnění, neboť to s sebou nese celou řadu otázek a zejména riziko nezákonnosti rozhodnutí ve věci. Ve svém konečném důsledku uplatnění fikce nemusí naplnit svůj účel, tedy eliminovat průtahy v povolovacím procesu.

Právní úprava fikce je obsažena ve třech různých variantách pro tři odlišné okruhy případů ve dvou zákonech. Úprava ve stavebním zákoně je subsidiární vůči úpravě fikce v liniovém zákoně. V liniovém zákoně je pak potřeba důrazně rozlišovat, zda se na řízení vztahují specifika obsažená v ustanovení § 2c, které upravuje odlišnou úpravu fikce souhlasného bezpodmínečného závazného stanoviska oproti subsidiárnímu ustanovení § 2 v liniovém zákoně. Odlišná konstrukce fikce není ničím odůvodněná a nepřispívá k právní jistotě.

Jediným společným rysem pro všechny tři varianty fikce je marné uplynutí určité lhůty. Právní úprava se jinak liší právní úpravou lhůty, délkou i stanovením jejího počátku, možností, resp. nemožností přezkumu nastalé fikce nadřízeným správním orgánem, okruhem případů, na které se fikce neuplatní a především následky. Právní úpravu následku fikce jakožto souhlasného bezpodmínečného závazného stanoviska obsaženou ve stavebním zákoně a v ustanovení § 2c liniového zákona je přitom třeba hodnotit jako vhodnější než právní úpravu fikce v § 2 liniového zákona, podle které rozhodnutí ve věci vůbec není podmíněno závazným stanoviskem. Existence, byť fiktivního závazného stanoviska, totiž umožňuje jeho správní přezkum, a zároveň zachovává dotčenému orgánu jeho postavení, které umožňuje alespoň částečně dostát zákonem požadovanému materiálnímu posouzení souladu záměru s právními předpisy chránícími dotčené veřejné zájmy. Druhá procesní konstrukce fikce, podle které rozhodnutí není podmíněno závazným stanoviskem, neznámá, že dotčený veřejný zájem neexistuje a nepoživá zákonnou ochranu. Nicméně zákonná úprava postrádá záruky jejího zajištění.

Mezi otázky, na které přinese odpověď až praxe a zejména pak soudní judikatura, patří vyjasnění vztahu mezi jednotlivými právními úpravami, způsob dokládání nastalé fikce (zejména pak v případě, že nečinný dotčený orgán nevydá osvědčení o nastalé fikci, popř. v případě sporu ohledně okamžiku nastalé fikce či dokonce v případě sporu o to, zda fikce skutečně nastala). Klíčovou otázkou odpovědi, na níž prověří racionálnost a smysluplnost právní úpravy fikce, však je, jakým způsobem praxe a zejména judikatura přistoupí k posuzování zákonnosti či nezákonnosti rozhodnutí ve věci v případě, že bylo vydáno fiktivní závazné stanovisko, popř. nastala fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem.

Použité zdroje:

- FRANKOVÁ, M. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. In: *České právo životního prostředí*, č. 3/2018 (49), ISSN 1213-5542, s. 114–123.
- ŽIDEK, D. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, č. 3/2016(41), ISSN 1213-5542, s. 11–27.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017-33, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

# Zavedení sponzorovaného přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům

Patrik Frk

## Úvodem

S prvními vteřinami roku 2021 byl do tuzemského právního řádu zaveden zcela nový institut v podobě tzv. sponzorovaného přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům, konkrétně zákonem č. 526/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela“).

V následujícím textu se tak pokusím podat zevrubnou zprávu o nově zaváděném institutu sponzorovaného přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům (dále jen „sponzorovaný přístup“), nejprve však krátce k některým východiskům, na něž výše podaná novela reagovala.

## Důvody pro zavedení sponzorovaného přístupu

Jak již vyplývá z výše uvedeného, smyslem a účelem novely bylo odstranit dlouhodobě a (nejen) judikaturou kritizovaný stav, kdy není zajištěn bezplatný přístup k těm technickým normám, které jsou prostřednictvím právního předpisu, který na ně odkazuje, obecně závazné. Na tomto místě lze zmínit především rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63, který řešil otázky týkající se bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám ve stavebnictví.

Z uvedeného rozsudku, resp. z jeho právní věty jednoznačně vyplývá, že pokud „zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle české technické normy..., musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná“. K tomu pak nad rámec právě citované právní věty z výše podaného rozsudku Nejvyššího správního soudu doplníme, že bez ohledu na to, jakým způsobem je na technickou normu odkazováno, zda ve formě tzv. indikativního odkazu nebo tzv. výlučného odkazu.<sup>1)</sup>

Na druhou stranu je nutno zohlednit, že Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen „Úřad“) „je národním normalizačním orgánem České republiky podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího evropskou normalizaci.

---

1) K oběma pojmům viz v textu dále.

Úřad při tom plní povinnosti vyplývající z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a z členství v mezinárodních a evropských normalizačních organizacích<sup>2)</sup>, jak vyplývá z ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“).

Úřad je tak především členem evropských normalizačních organizací CEN<sup>2)</sup> a CENELEC.<sup>3)</sup> Obě organizace vyžadují, aby právní řády jejich členů chránily autorská práva k jimi vytvářeným a členskými státy tím či oním způsobem přejímaným technickým normám, což samozřejmě souvisí s jejich možnou volnou a bezplatnou přístupností. V této souvislosti lze zmínit dokument označený jako „Pokyn CEN/CENELEC 10 – Směrnice pro distribuci a prodej publikací CEN/CENELEC“, z něhož vyplývá, že: „Členové zejména nesmí bezplatně zpřístupnit publikace včetně jejich národního převzetí a definitivní jazykové verze uživatelům ze široké veřejnosti bez specifického schválení správními radami CEN a/nebo CENELEC“. Porušením této povinnosti pak může vést až k vyloučení z této, resp. těchto organizací.

Na jedné straně je zde tedy jednoznačný pokyn judikativy k tomu, aby české technické normy, které se staly skrze právní předpis obecně závaznými, byly bezplatně a volně přístupné. Na druhé straně je zde pak závazek Úřadu, který vyplývá z jeho členství v CEN/CENELEC, spočívající v zákazu bezplatně zpřístupňovat technické normy vytvořené těmito institucemi, které však tvoří významnou část systému českých technických norem.

Zákonodárce na výše uvedené samozřejmě musel reagovat a na první pohled neslučitelné požadavky vyřešil zavedením sponzorovaného přístupu, jehož kouzlo spočívá v tom, že sice zavádí bezplatný a volný přístup k závazným technickým normám, avšak bezplatný z hlediska uživatele, nikoliv bezplatný jako takový, neboť za přístup k těmto technickým normám hradí poplatek (úplatu) příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jak bude vysvětleno v následujícím textu. Ponechme nyní stranou úvahy o ryze českém řešení v podobě oblečené neoblečené chytré horákyne nebo koze a vku a pojďme raději svoji pozornost zaměřit na věcnou úpravu zde podávané pořádky ještě novinky.

## Sponzorovaný přístup

Ustanovení článku 45a Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „legislativní pravidla“), pod rubrikou „Odkaz na technickou normu“<sup>4)</sup> upravuje dva způsoby, jakými lze v právním předpise odkazovat na technickou normu. V prvním odstavci citovaného ustanovení je normován institut tzv. indikativního odkazu, a to s příkazem přednostního použití.

---

2) European Committee for Standardization.

3) European Committee for Electrotechnical Standardization.

4) Pojmem „technická norma“ se pro účely citovaného ustanovení rozumí česká technická norma, jiná technická norma nebo technický dokument mezinárodní, popřípadě zahraniční organizace nebo jiný technický dokument, který obsahuje podrobné technické požadavky.



Použije-li se forma odkazu indikativního, pak podle citovaného ustanovení platí, že „je třeba v právním předpisu výstižně definovat základní technické požadavky a zároveň uvést, že se považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí, definovanou v § 4a zákona..., která obsahuje podrobné technické požadavky“, přičemž „shoda s určenou normou je jedním ze způsobů, jak prokázat splnění základních technických požadavků“.<sup>5)</sup>

Teprve není-li možné využít indikativního odkazu, lze aplikovat ustanovení § 45a odst. 2 legislativních pravidel, čímž se prosadí druhá z aprobovaných forem odkazu na technickou normu, a tou je tzv. výlučný odkaz,<sup>6)</sup> přičemž je dána povinnost takový postup odůvodnit v důvodové zprávě k návrhu právního předpisu. Výlučným odkazem se technická norma nebo její část stává pro účely právního předpisu, který obsahuje výlučný odkaz, závaznou a její používání je povinné; stejně tak je stanovena povinnost určit způsob, jakým bude taková technická norma zpřístupněna veřejnosti, což již bezprostředně souvisí se zavedením sponzorovaného přístupu.

Jak uvedeno výše citacemi z judikatury, v případě obou forem odkazů na technické normy platí povinnost státu zabezpečit bezplatnou veřejnou dostupnost odkazovaných norem.<sup>7)</sup> Zákodárce se rozhodl, že takovou dostupnost zabezpečí právě prostřednictvím sponzorovaného přístupu.

Legální definici sponzorovaného přístupu podává § 6c odst. 1 zákona. Mezi pojmové znaky této definice patří (i) přístup toliko k odkazovaným normám, (ii) přístup bezplatný, (iii) přístup pro koncové registrované uživatele, (iv) přístup uskutečněný způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Jinak řečeno, sponzorovaný přístup se týká pouze množiny odkazovaných norem, je bezplatný pouze pro registrované koncové uživatele odkazovaných norem, a to prostřednictvím dálkového přístupu.

Sponzorovaný přístup k technickým normám je povinno zajistit ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, do jejichž působnosti spadá právní předpis,<sup>8)</sup> který na sponzorované (odkazované) normy odkazuje.<sup>9)</sup>

---

5) Zároveň platí, že: „Určená norma v tomto případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek. Tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením garantujícím stejnou nebo vyšší úroveň ochrany oprávněných zájmů“ [§ 45a odst. 1 *in fine* legislativních pravidel].

6) Výlučně odkazovanou technickou normu „je nutné jednoznačným způsobem identifikovat, a to normativním odkazem uvedením označení, data vydání a úplného názvu technické normy v textu právního předpisu“ [§ 45a odst. 2 *in fine* legislativních pravidel].

7) V tomto textu se pojmem „odkazovaná norma“ nebo „sponzorovaná norma“ rozumí česká technická norma nebo jiný technický dokument, které jsou pro účely uvedené ve zvláštním právním předpisu závazné.

8) K tomu srov. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

9) Srov. § 6c odst. 2 zákona.

Sponzorovaný přístup však ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad reálně neza-  
jišťují, těmto subjektům, resp. entitám je přikázáno, aby sponzorovaný přístup k normám  
podle své věcné působnosti fakticky zajistili prostřednictvím, resp. u České agentury pro  
standardizaci, s. p. o. (dále jen „Agentura“).<sup>10)</sup> Z uvedeného lze snadno dovodit, že po-  
vinnost zajistit sponzorovaný přístup tíží věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední  
správní úřad, nikoliv Agenturu. Ta je zde v pozici servisní organizace sui generis, která  
na základě dohody s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným ústředním správním  
úřadem zpřístupní ty sponzorované normy, které věcně příslušné ministerstvo nebo jiný  
ústředním správní úřad Agentuře označí.

Zákonodárce proces, v rámci něhož dochází k interakci mezi věcně příslušným minister-  
stvem nebo jiným ústředním správním úřadem a Agenturou ohledně umožnění sponzoro-  
vaného přístupu, nějak blíže nespecifikuje. Pouze v ustanovení § 6c odst. 3 zákona lze nalézt  
odkaz na dohodu o sponzorovaném přístupu k českým technickým normám a jiným tech-  
nickým dokumentům (dále jen „dohoda o sponzorovaném přístupu“); lze dovodit, že v tako-  
vé dohodě věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad sjednají s Agenturou  
práva a povinnosti týkající se umožnění sponzorovaného přístupu, přičemž samozřejmě pla-  
tí, že se smluvně nemohou odchýlit od kogentních ustanovení zákona, která upravují spon-  
zorovaný přístup (typicky výše uvedené definiční znaky sponzorovaného přístupu).

Na tomto místě považuji za vhodné učinit určité intermezzo a pozastavit se nad pova-  
hou právě uvedené dohody. Mám za to, že jde o dohodu, která má povahu veřejnoprávní  
smlouvy, tudíž je nutno na tuto dohodu aplikovat nejen ustanovení zákona, ale též ustano-  
vení, která upravují veřejnoprávní smlouvy obecně, tedy ustanovení § 159 a násl. zákona  
č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a s od-  
kazem na ustanovení § 170 správního řádu (za tam stanovených podmínek a výjimek)  
přiměřeně ustanovení občanského zákoníku.<sup>11)</sup>

Závěr o veřejnoprávní povaze uvedené dohody opírám též o skutečnost, že jde o dohodu  
předpokládanou a pojmenovanou veřejnoprávním předpisem, jejíž náležitosti jsou, alespoň  
ty esenciální, upraveny veřejnoprávním předpisem. Smluvními stranami dohody jsou vždy  
buď stát, veřejnoprávní korporace nebo jiné právnické osoby zřízené zákonem a vykonávající  
zákonem, případně na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy [srov.  
§ 160 odst. 1 správního řádu], navíc je zákonem výslovně stanovena povinnost takovou doho-  
du uzavřít. Dohoda je dvoustranným úkonem, který zakládá práva a povinnosti v oblasti veřej-  
ného práva, zde dokonce ústavního práva na bezplatný přístup k obecně závazným předpisům.

### **Poplatková povinnost ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu**

Předchozí kapitolu jsem ukončil zmínkou o dohodě, která je ohledně umožnění spon-  
zorovaného přístupu uzavírána mezi Agenturou a ministerstvem nebo jiným ústředním

---

10) Srov. tamtéž.

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

správním úřadem, jejímž obsahem může být autonomní úprava práv a povinností, samozřejmě s limity vyplývajícími ze zákona, zejména v podobě kogentních ustanovení.

Na tomto místě lze pak bez jakýchkoliv pochybností podat, že předmětem takové autonomní úpravy rozhodně nebude poplatková povinnost související se sponzorovaným přístupem.<sup>12)</sup> Je tomu z toho důvodu, že poplatková povinnost je rámcově upravena zákonem a v podrobnostech pak prováděcím předpisem, kterým je vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 571/2020 Sb., kterou se stanoví poplatky za poskytování a přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“); pojďme však popořadě.

Jedním z pojmových znaků sponzorovaného přístupu je sice jeho bezúplatnost, avšak bezúplatnost pouze pokud jde o koncové uživatele sponzorovaných norem. Proto poplatková povinnost tíží příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad,<sup>13)</sup> předmětem poplatkové povinnosti je umožnění sponzorovaného přístupu.<sup>14)</sup>

Ustanovením § 6d odst. 4 zákona je splatnost poplatku stanovena do 30 dnů ode dne účinnosti dohody, přičemž pro případ, kdy poplatek není včas a ve správné výši zaplacen, Agentura sponzorovaný přístup neumožní a poplatková povinnost zanikne.

Pokud jde o výši poplatku, zákon stanoví její limity a konkrétní výše poplatku se pak stanoví vyhláškou, konkrétně pomocí její přílohy č. 3. Zákonná limitace přikazuje, že poplatek může činit nejvýše 23 mil. Kč za dvanáct po sobě jdoucích kalendářních měsíců, a to na základě počtu zpřístupněných stran sponzorované a předpokládaného počtu koncových uživatelů.<sup>15)</sup>

## Závěrem

V předchozím textu jsem podal stručný exkurz do nové materie sponzorovaného přístupu, která je nezbytným zákonným základem dovršení apelu na bezplatný veřejný (a dlužno dodat ústavně konformní) přístup k odkazovaným normám. Pro koncového uživatele je však nesporně podstatnější praktický dopad takového legislativního opatření.

Takovým praktickým důsledkem je zajisté databáze norem sponzorovaných věcně příslušnými ministerstvy nebo jinými ústředními správními úřady, které tyto normy zpřístupňují prostřednictvím Agentury. Databáze sponzorovaných norem je přístupná buď z webových stránek Agentury nebo pod přímým odkazem <https://sponzorpristup.agentura-cas.cz/>, přičemž autor tohoto příspěvku, coby registrovaný koncový uživatel, může na tomto místě prohlásit, že databáze se utěšeně naplňuje.

---

12) „Příjem z poplatku za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům je příjmem rozpočtu Agentury“ [§ 6d odst. 5 zákona].

13) Srov. § 6d odst. 1 zákona.

14) Srov. § 6d odst. 2 zákona.

15) Srov. § 6d odst. 3 zákona.

## Ombudsman diskutoval se zástupci odborné veřejnosti nad problematikou opakovaného stavebního řízení

Stanislava Neubauerová, Jana Vašíková, Pavel Půček,  
Martin Studnička

Dne 29. 4. 2021 uspořádal veřejný ochránce práv online kulatý stůl, jehož cílem byla výměna zkušeností z aplikace stavebního zákona, diskuse výkladových nejasností a jejich praktického řešení. Tématem byla oblast „**Odstraňování staveb a opakovaného stavebního řízení**“. Účastníky kulatého stolu byli vedle pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv například zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy a České společnosti pro stavební právo. Účastníky přivítal a úvodním slovem kulatý stůl zahájil veřejný ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček.

### Obecně o opakovaném stavebním řízení

Jako první přišel na řadu příspěvek, jehož tématem bylo obecné představení institutu „**opakovaného stavebního řízení**“, upraveného v ustanoveních § 129 odst. 1 písm. e) a § 129 odst. 5 stavebního zákona<sup>1)</sup> (procesní postup stavebního úřadu se pak řídí ustanoveními § 109-115 stavebního zákona). Ačkoliv předmětem tohoto řízení není černá stavba, v důsledku nejasností, které právní úprava vyvolává, je sporné, zda je toto řízení pro žadatele o opakované stavební povolení „výhodnější“ a zda je jeho situace příznivější, než jaká je situace černého stavebníka. V diskusi například zaznělo, že institut opakovaného stavebního řízení je reálně využitelný pouze pro jednoduché případy staveb, zatímco složitější záměry by bylo lépe projednávat v klasickém řízení o odstranění stavby, ve kterém stavebníkovi (vlastníkovi) svědčí oprávnění požádat o dodatečné povolení. Důkazem je i aktuální případ, který řešil Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 17. 2. 2021, č. j. 39 A 10/2020-100.

Automatické vydání rozhodnutí o odstranění stavby jako první úkon v řízení nepovažovali účastníci diskuse za dobré řešení. Objevil se i názor, že zákonodárce neměl institut opakovaného stavebního řízení vůbec zavádět a měl pro všechny typy staveb ponechat

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

klasické řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Za současné situace má totiž černý stavebník vyšší míru ochrany, než žadatel o opakované stavební povolení. Vyšší míra ochrany je dána tím, že černý stavebník může požádat o vydání dodatečného povolení, a i kdyby byla jeho žádost zamítnuta, bude stavební úřad pokračovat v řízení o odstranění stavby. V jeho průběhu může stavebník uplatňovat veškerá práva, která mu právní úprava přiznává. Oproti tomu po zamítnutí žádosti v opakovaném stavebním řízení následuje již pouze automatické vydání rozhodnutí o odstranění stavby, a to jako první úkon v řízení.

V příspěvku byla řešena otázka, podle jaké právní úpravy má být opakované stavební řízení vedeno – má se jednat o právní úpravu účinnou v době podání žádosti, nebo o právní úpravu účinnou v době zahájení opakovaného stavebního řízení? Veřejný ochránce práv se přiklonil k tomu, že se má jednat o právní úpravu účinnou v době, kdy se opakované stavební řízení vede.<sup>2)</sup> Účastníci diskuse daný názor veřejného ochránce práv nerozporovali, upozornili ale na problematické (specifické) kauzy, kdy postup dle nové právní úpravy (např. kvůli změně územního plánu) může stavebníkům způsobovat značné problémy.

Otázku, zda se v opakovaném stavebním řízení projednávají rovněž stavby, jejichž zrušené povolení bylo vydáno ještě dle zákona č. 50/1976 Sb.,<sup>3)</sup> již zodpověděl Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, uvedl, že předmětem opakovaného stavebního řízení jsou i stavby povolené za účinnosti „starého“ stavebního zákona. V dalším rozhodnutí, tentokrát v usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2020, č. j. 43 A 18/2020-22, bylo uvedeno, že vyžaduje-li stavba rozhodnutí o umístění, postupuje stavební úřad v opakovaném stavebním řízení rovněž dle § 85 a § 90 stavebního zákona.

Zúčastnění se shodli, že pokud bylo územní rozhodnutí zrušeno a záměr by v řádném řízení vyžadoval umístění, je třeba v opakovaném stavebním řízení projednat nejen otázky povolení stavby, ale také otázky jejího umístění. V takových případech budou účastníky opakovaného stavebního řízení i osoby, které by jinak byly účastníky územního řízení.

Opakované stavební řízení není zahajováno na návrh, ale ani z moci úřední. K jeho zahájení dochází **ze zákona, a to právní mocí rozhodnutí, kterým přezkumný orgán či správní soud zrušily povolení stavby**; není podstatné, zda ke zrušení vedly důvody procesní či věcné. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají stavebnímu úřadu plynout den poté, co zrušující rozhodnutí nabylo právní moci. Nejedná se o pokračování původního povolení procesu. Tyto okolnosti lze řadit k dalším z mnoha důvodů, proč by opakované stavební řízení mělo být vedeno spíše podle právní úpravy účinné v době jeho zahájení, jak upozornil veřejný ochránce práv.

---

2) K tomu srov. výklad na str. 61 sborníku „Odstraňování staveb II“, který veřejný ochránce práv vydal v roce 2020. KŘEČEK, S. a kol. *Odstraňování staveb II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2020, 180 s. ISBN 978-80-7631-039-1. Sborník je veřejně dostupný pod odkazem: [https://www.ochrance.cz/vystupy/publikace/stanoviska/Sbornik\\_Odstranovani\\_staveb\\_II.pdf](https://www.ochrance.cz/vystupy/publikace/stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb_II.pdf)

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

Opakované stavební řízení může skončit:

- **Vydáním opakovaného stavebního povolení**, jímž je věc uzavřena ve prospěch stavebníka. V takovém případě se rozhodnutí o odstranění stavby nevydává.
- **Zamítnutím žádosti o opakované stavební povolení**. V takovém případě stavební úřad nařídí stavbu odstranit. Činí tak prvním úkonem v řízení o odstranění stavby, které zahájí z moci úřední. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2019, č. j. 8 As 73/2018-44, podmínkou pro zahájení řízení o odstranění stavby je předchozí negativní rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení. Jedná se o dvě relativně samostatná správní řízení.
- Opakované stavební řízení začíná běžet i v případě, že se stavba kvůli změně právní úpravy dostala do volného režimu, tj. v době projednání původní žádosti sice povolení vyžadovala (a také jej obdržela), v době opakovaného stavebního řízení se k ní však již povolení nevydává. **Opakované stavební řízení je tedy třeba buď procesním usnesením zastavit**, neboť žádost se stala zjevně bezpředmětnou [§ 66 odst. 1 písm. g) správního řádu],<sup>4)</sup> **nebo žádost o povolení stavby meritorně rozhodnutím zamítnout**. Diskutující také navrhli možnost ukončit opakované stavební řízení rozhodnutím s výrokem, že odstranění stavby se nenařizuje z důvodu, že dle současné právní úpravy jde o záměr ve volném režimu. V diskusi zaznělo, že zastaví-li stavební úřad opakované stavební řízení z procesních důvodů usnesením, nemusí již k odstranění stavby vůbec žádné rozhodnutí vydávat. V diskusi také zazněly protichůdné argumenty, jak řešit případy, kdy je předmětem opakovaného stavebního řízení záměr, **u něhož je sporné, zda se jedná o záměr ve volném režimu, či nikoliv**. Veřejný ochránce práv preferuje, aby stavební úřad s ohledem na zásadu právní jistoty (a to i právní jistoty stavebníka) vydal meritorní rozhodnutí, tj. rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Podle opačného názoru stavební úřad opakované stavební řízení zastaví s tím, že v odůvodnění usnesení uvede kvalitní správní úvahu o zjevné bezpředmětnosti žádosti. Tato úvaha bude přezkoumatelná v odvolacím řízení.
- Pokud stavba zanikla, **stavební úřad opakované stavební řízení zastaví**, neboť žádost se stala zjevně bezpředmětnou.
- Pokud jsou na stavbě, jejíž povolení bylo zrušeno, provedeny nepovolené změny, nabízí se více možností, jak má stavební úřad postupovat. Může vést dvě samostatná řízení, kdy stavbu samotnou projedná v opakovaném stavebním řízení a ohledně nepovolených změn zahájí řízení o odstranění černé stavby. Takto může postupovat zejména tehdy, pokud obě stavební činnosti (stavbu a její změny) lze od sebe fakticky a právně „oddělit“ a posuzovat je samostatně. Pokud stavba, která je předmětem opakovaného stavebního řízení, není od nepovolených změn „oddělitelná“ (např. není samostatně užitelná), lze opakované stavební řízení ukončit s negativním výsledkem a obě stavební činnosti (stavbu i její nepovolené změny) projednat dohromady, a to v řízení dle § 129 odst. 1 písm. b).

---

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

V diskusi se objevila otázka, zda a kdy má stavební úřad hodnotit otázku dobré víry stavebníka, jemuž bylo zrušeno povolení stavby, ač tuto situaci nezavinil; jedná se o chybu stavebního úřadu, který nezákonně povolení vydal. Objevily se názory, že dobrá víra by mohla být hodnocena buď přímo v opakovaném stavebním řízení, nebo až posléze v řízení o odstranění stavby, které by pro dobrou víru stavebníka dospělo k výroku „odstranění stavby se nenařizuje“. Především však zaznělo, že právní úprava opakovaného stavebního řízení výslovně nezavádí povinnost zohlednit dobrou víru stavebníka,<sup>5)</sup> na rozdíl třeba od přezkumného řízení, které může být s ohledem na ochranu dobré víry zastaveno (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu). Dobrá víra proto není stěžejní otázkou, která by v opakovaném stavebním řízení měla být zvažována. Bylo zmíněno, že při maximální ochraně dobré víry by stavební úřad nikdy nemohl nařídít odstranění stavby. Stavebník je totiž v dobré víře v podstatě vždy, neboť stavební úřad mu již jednou stavbu povolil. Stavebníkovi zůstává zachováno právo požádat o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. V situaci, kdy stavebník nejprve přišel o pravomocné povolení stavby a následně by neuspěl ani s žádostí o opakované stavební povolení, by byla žádost o náhradu škody pravděpodobně úspěšná.

Ze strany účastníků zaznělo, že opakované stavební řízení je zahájeno i v případech, kdy přezkumný orgán či správní soud zrušily rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán zamítl odvolání pro nepřípustnost. Veřejný ochránce práv však zdůrazňuje, že odvolací správní orgán se především musí řídit názorem přezkumného orgánu či správního soudu, který – dospěje-li k závěru, že odvolání bylo přípustné – vrátí věc do fáze odvolacího řízení, nikoliv opakovaného stavebního řízení.

### **Stavba provedená na základě neúčinného certifikátu autorizovaného inspektora**

V dalším příspěvku, jehož název zněl „**Opakované stavební řízení vs. certifikát autorizovaného inspektora**“, byl představen konkrétní případ, jímž se veřejný ochránce práv zabýval. Ve zprávě o šetření ze dne 8. 7. 2019, sp. zn. 4977/2018/VOP,<sup>6)</sup> se vyjádřil k řešení otázky, jak má stavební úřad postupovat poté, co bylo deklaratorním rozhodnutím dle § 142 správního řádu pravomocně určeno, že certifikát autorizovaného inspektora nevyvolal právní účinky a nezaložil právo provést stavební činnost. Veřejný ochránce práv formuloval právní větu: „*Pokud stavební úřad rozhodne postupem dle § 142 správního řádu, že právo realizovat stavbu na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo, znamená to, že právo stavět v takovém případě nikdy neexistovalo. Stavební úřad následně musí takovou stavbu projednat v řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť se jedná o stavbu od počátku nepovolenou.*“

---

5) Srov. ale ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, které ukládá správním orgánům jako jednu ze zásad jejich činnosti šetřit práva nabytá v dobré víře a šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

6) Zpráva o šetření veřejného ochránce práv je veřejně dostupná pod odkazem <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7298>

Závěr veřejného ochránce práv je významný pro řešení těch certifikátů autorizovaného inspektora, které byly stavebnímu úřadu oznámeny do konce roku 2012. Po změně právní úpravy, k níž došlo dne 1. 1. 2013, je obranný mechanismus proti certifikátu stanoven přímo v § 117 stavebního zákona. Dotčené osoby mají nyní možnost podat proti certifikátu námítky a použití § 142 správního řádu jako prostředku k ochraně jejich práv je dnes již významně omezeno.

## **Odstranění staveb s nezrušitelným kolaudačním souhlasem či rozhodnutím**

Poslední příspěvek se týkal tématu „**Opakované stavební řízení a užívání staveb**“. Judikatura k právní úpravě účinné do 31. 12. 2012, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, stanovila, že podmínkou pro zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby je buď neexistence povolení, nebo rozpor s ním. Doklad o kolaudaci však není překážkou, která by zahájení řízení bránila. Oprávnění užívat stavbu pak trvá, dokud rozhodnutí o odstranění stavby nenabyde právní moci. Veřejný ochránce práv (zpráva o šetření ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. 6253/2011/VOP)<sup>7)</sup> stejně jako Ministerstvo pro místní rozvoj (stanovisko ze dne 30. 11. 2012, č. j. 37606/2012-82) zastávali odlišný názor, že není-li možné z důvodu prekluze zákonných lhůt kolaudační souhlas či rozhodnutí zrušit, nelze právo užívání stavby prolomit. V takovém případě má vlastník právo užívat stavbu i přesto, že nemá titul k její realizaci.

Právní úprava účinná od 1. 1. 2013 zavedla institut opakovaného stavebního řízení, nestanovila však výslovně, jak postupovat v případě staveb zkolaudovaných, avšak nepovolených. Nadále tak trvala kolize principů:

- zákonnosti, který zastávaly správní soudy a dle kterého mohou v území existovat pouze stavby povolené,
- právní jistoty, který zastávali Ministerstvo pro místní rozvoj a veřejný ochránce práv a dle kterého právní titul k užívání stavby nelze po uplynutí lhůty k jeho zrušení (přezkumu) prolomit.

Od 1. 1. 2018 zákonodárce zúžil okruh staveb, které podléhají kolaudaci. Bude tedy ubývat případů, v nichž má význam zabývat se otázkou, zda kolaudace brání zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby.

Nadále spornou je otázka, zda oprávnění užívat stavbu představuje důvod k tomu, aby nebyla provedena exekuce rozhodnutí o odstranění stavby. Jeden názorový proud vychází z toho, že pravomocným rozhodnutím, jímž stavební úřad nařídil stavbu odstranit, zaniká v právním smyslu její existence, čímž zaniká i právní titul k jejímu užívání. V diskusi zaznělo, že správní soudy<sup>8)</sup> v těchto případech nahlížely na kolaudační rozhodnutí (souhlas)

---

7) Zpráva o šetření veřejného ochránce práv je veřejně dostupná pod odkazem <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8088>

8) Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92.



jako na právně bezvýznamné, neboť v soustavě „řetězících“ se správních aktů neexistoval akt (povolení stavby), z něhož kolaudace vzešla. Druhý názorový proud naopak tvrdí, že existuje-li právo stavbu užívat, je stavební úřad nucen exekuci zahájit, avšak v souladu s § 115 písm. f) správního řádu<sup>9)</sup> ji usnesením zastaví. Veřejný ochránce práv dlouhodobě zastával názor, že oprávnění k užívání stavby nelze prolomit, pokud již uplynuly lhůty ke zrušení kolaudačního souhlasu či rozhodnutí. Ve světle judikatury správních soudů se však nakonec přiklonil na stranu názoru opačného.<sup>10)</sup>

I z následné diskuse bylo patrné, že názory k dané otázce jsou protichůdné. Zaznělo například, že splnil-li vlastník všechny předpoklady k tomu, aby jeho stavba byla zkolaudována, a tuto kolaudaci již nelze zrušit, ani nelze kolaudační řízení obnovit, je dobrá víra vlastníka stavby založená kolaudačním souhlasem či rozhodnutím velmi silná. Pokud jej nelze zbavit titulu k užívání stavby, není namístě nařizovat mu odstranění stavby, i kdyby se jednalo o stavbu nepovolenou. Za situace, kdy jeho stavba byla zkolaudována, vlastník ani nemá velkou motivaci řešit, že jeho stavbě chybí povolení k realizaci, a se stavebním úřadem na řešení tohoto problému spolupracovat.

Jako argument, proč uvedený typ staveb odstraňovat, lze uvést, že ochrana vlastnického práva a dobrá víra vlastníka stavby jsou chráněnými zájmy, ne však jedinými. Dalšími jsou veřejné zájmy např. na ochraně životního prostředí či památkové péče, které mohou být nepovolenou stavbou dotčeny, a rovněž práva účastníků řízení, kteří proti stavbě brojí. Zúčastnění zmínili také aspekt územního plánování, kdy nepovolené, avšak zkolaudované stavby mohou bránit rozvoji území v souladu s územními plány obcí a měst. Pokud by navíc stavba nesměla být odstraněna po uplynutí lhůt k přezkumu kolaudačních aktů, byl by soudní přezkum rozhodnutí, jimiž stavební úřady stavbu povolily, pouze akademický. Ve lhůtě, kdy lze ještě kolaudační akty přezkoumat, totiž soudní přezkum není uzavřen takřka nikdy. Soudy by tak sice povolení zrušily, avšak na existenci stavby by to již nemělo vliv.

Někteří účastníci se shodli, že význam kolaudačního aktu nelze přeceňovat a je nutné jej vnímat i v kontextu jeho účelu. Jedná se o úkon, který „pouze“ ověřuje, zda je stavba provedena v souladu s povolením. Toto ověření se však děje ve vztahu mezi státem (stavebním úřadem) na straně jedné a vlastníkem stavby na straně druhé. Předpoklady, zda stavba může existovat, se však hodnotí ve fázi povolení stavby, kde také mají prostor k vyjádření dotčené osoby. Kolaudace ověřuje, že stavba byla provedena dle povolení. Pokud však povolení neexistuje, nedostává kolaudace svého významu, tj. že by ověřila (deklarovala), zda je existence stavby, resp. její skutečné provedení, v souladu s právními předpisy.

---

9) Exekuční správní orgán prováděnou exekuci na žádost nebo z moci úřední usnesením, proti kterému se nelze odvolat, zastaví, jestliže provedení exekuce je nepřijatelné, protože před nařízením exekuce existoval důvod, pro který exekuci nebylo možno provést.

10) K tomu srov. výklad na str. 26–29 in KŘEČEK, S. a kol. *Odstraňování staveb II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2020, 180 s. ISBN 978-80-7631-039-1.

Objevila se rovněž námitka, že se důrazem na kolaudaci mohou vytvářet dvě skupiny vlastníků staveb v nerovném postavení. První skupina má sice stavbu bez povolení, avšak zkolaudovanou, a tudíž nezpůsobilou k tomu, aby stavební úřad nařídil její odstranění. Ve druhé skupině jsou vlastníci, jejichž stavby jsou sice rovněž nepovolené, ale zároveň i nezkolaudované, neboť kolaudaci nevyžadují. Vlastníkům ve druhé skupině by stavba bez povolení odstraněna být mohla, neboť tomu nebrání překážka nepřekoumatelné kolaudace.

Problematické jsou případy, kdy je stavebník zbaven povolení stavby z procesních důvodů, mezitím však dojde např. ke změně územně plánovací dokumentace a stavbu již nelze pro rozpor s veřejným zájmem povolit dodatečně (resp. v opakovaném stavebním řízení).

Také zaznělo, že Nejvyšší správní soud ve všech známých případech trval na tom, aby nepovolená stavba (i přes kolaudaci) byla projednána v řízení o odstranění stavby (nyní v opakovaném stavebním řízení), dosud však neřešil situaci, kdy stavební úřad přistoupil (či nepřistoupil) k exekuci rozhodnutí o odstranění stavby. Stavební úřad se proto nemůže vyhnout povinnosti vést opakované stavební řízení, výsledek takového řízení však již závisí na jeho posouzení. K dotazu, zda se někdo z účastníků kulatého stolu setkal s případem exekučního odstranění zkolaudované stavby, se nikdo nevyjádřil.

### **A co na kulatém stole nezaznělo?**

Ze strany jednoho z účastníků kulatého stolu dodatečně zazněla otázka vydání „opakovaného“ kolaudačního souhlasu / rozhodnutí v případech, kdy stavba byla povolena v opakovaném stavebním řízení.

Stavební zákon institut „opakovaného“ kolaudačního souhlasu neupravuje. Předně je třeba vzít v potaz, že řada staveb v současnosti kolaudační souhlas nebo kolaudační rozhodnutí nevyžaduje. Vycházíme z předpokladu, že vlastníkově stavby bylo v opakovaném stavebním řízení opět vydáno povolení původní stavby. Existence stavby v území je tudíž v souladu s právem, není proto procesně ekonomické trvat na tom, aby stavební úřad činil procesní kroky ve smyslu vydání dalšího kolaudačního souhlasu/rozhodnutí.

Lze doporučit, aby se stavební úřad v odůvodnění opakovaného stavebního povolení vypořádal i s užitelností stavby.

Vedle toho existuje řada staveb, které by (pokud by byly povolovány poprvé) kolaudaci vyžadovaly. V těchto případech lze předpokládat, že pokud by stavební úřad nemohl v opakovaném stavebním řízení konstatovat jejich funkčnost, užitelnost (s ohledem na shromážděné podklady v řízení, např. nová závazná stanoviska dotčených orgánů, nový územní plán), nemohl by kladně o takové stavbě rozhodnout, tj. vydat opakované stavební povolení. Mějme též na paměti, že ve valné většině případů se opakované povoluje stavba už dávno zaužívaná (vůbec tu nejde o „klasický“ případ, kdy se nejprve vydá stavební povolení, pak se stavba provádí a následně teprve kolauduje).

V praxi ovšem nelze vyloučit případy, kdy stavební úřad po opakovaném stavebním povolení vydá další kolaudační souhlas. Lze si to představit zejména tehdy, vydá-li stavební úřad opakované stavební povolení s novými podmínkami a musí pak ověřit, zda je skutečné provedení stavby splňuje. Správnost naznačeného postupu zřejmě potvrdí (nebo naopak vyvrátí) až praxe.

## **Závěr**

Závěrem veřejný ochránce práv poděkoval všem za účast a především za aktivní a přínosnou diskusi. Sami účastníci velmi pozitivně hodnotili možnost setkat se alespoň virtuálně a prodiskutovat institut opakovaného stavebního řízení a otázky s ním související. Byť opakované stavební řízení není těžištěm činnosti stavebních úřadů, o to více účastníci ocenili možnost prodiskutovat aspekty a důsledky daného řízení nejen na práva vlastníků staveb a dalších dotčených osob, ale také na ochranu rozličných veřejných zájmů v území.

Otevírání právně složitých otázek má svůj obrovský význam, neboť není nic důležitějšího než otevřená diskuse nad problematikou, která vyvolává pochybnosti o správném výkladu. Jedině tak lze dle veřejného ochránce práv nalézt shodu a styčné body pro budování „dobré správy“ na úseku jedné z právně nejsložitějších oblastí veřejného práva, jakou je stavební právo. V pořádání pravidelných jarních kulatých stolů proto veřejný ochránce práv nemíní ani do budoucna polevit.

# Regubliny naposled?

Martin Tunka

Poměrně dlouhou dobu vyvolávalo pozornost zrušení části územního plánu města Pec pod Sněžkou, účinného od 31. 12. 2011 (dále též „ÚP“). Pouhé dva měsíce před vypršením tříleté lhůty pro jeho přezkum podle správního řádu bylo provedeno zrušení jeho částí opatření obecné povahy Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27. 10. 2014, vydaným jako „veřejná vyhláška – rozhodnutí“ (dále též „OOP KÚ“).<sup>1)</sup>

Následoval návrh města na zrušení OOP KÚ, který byl zamítnut rozsudkem Krajského soudu.<sup>2)</sup> Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“).<sup>3)</sup> Rozhodnutí obou správních soudů zrušil Ústavní soud,<sup>4)</sup> přitom ale nezrušil OOP KÚ. Návrh na jeho zrušení proto město podalo ke krajskému soudu znovu, ten nový návrh města opět zamítl.<sup>5)</sup>

Příběh skončil po šesti letech a šesti měsících rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, který rozsudek krajského soudu zrušil.<sup>6)</sup> Rozsáhlý text čtyř rozsudků správních soudů i nálezu Ústavního soudu obsahuje řadu zajímavých argumentů. Příběh má více témat, otevřel řadu otázek, lze jej posuzovat z odlišných hledisek a vyvozovat z něj různé závěry. Některé možná časem pozbudou na aktuálnosti přijetím nového stavebního zákona, některé mají trvalejší platnost, protože na ně aktuální znění stavebního právo nemá bezprostřední vliv.

Přezkum územně plánovací dokumentace, ať již dle správního řádu nebo dle soudního řádu správního, je spojovaný s obavami i očekáváními, která nejsou vždy naplněna.

Úvodem do tématu je vhodné připomenout, že části územního plánu byly zrušeny v osmi bodech výroku OOP KÚ. Další proces soudních přezkumů přestály pouze body I., II. a zčásti bod IV. výroku OOP KÚ, ostatní části ÚP, které byly zrušeny OOP KÚ v bodech III. až VIII. tedy opět platí, včetně tzv. regublin. Ty NSS v bodě 80 svého rozsudku č. j. 4 As 138/2017-33 (zrušeného Ústavním soudem) charakterizoval následujícím způsobem:

*„Regulativ ‘regubliny’, jak je vymezen v územním plánu stěžovatele, vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obklopující stavbu. Stěžovatel toto působení staveb na okolí komplexně zohledňuje pomocí speciálního softwaru, jehož*

---

1) Viz OOP Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14.

2) Viz rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2017, č. j. 30 A 76/2017-44.

3) Viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2017 č. j. 4 As 138/2017-33.

4) Viz Nález ÚS ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17.

5) Viz rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2020 čj. 30 A 76/2017-202.

6) Viz rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021 č. j. 4 As 118/2020-52.

*obsah je v průběhu času proměnlivý. 'Regubliny' tedy představují regulační prvek zastavitelnosti území i v závislosti na jeho dosavadní zastavenosti. Soulad záměru s tímto regulativem spočívá mj. v tom, že 'bublina' navrženého záměru nesmí zasahovat do vnitřního ochranného pásma (jakési vnitřní bubliny) stávajícího souboru staveb v sousedství a zároveň se pro povolení záměru vyžaduje souhlas vlastníků pozemků, na něž přesahuje bublina navrženého záměru. Zároveň lze záměry umisťovat pouze do vyčerpání potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy. Celý regulační princip je značně komplikovaný a jeho rozsáhlý popis byl obsažen ve zrušené části územního plánu Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality.“*

Pro stručnost článku jsou citace ze související judikatury omezeny. Následující text je věnován dvěma tématům:

- a) mezím a možnostem přezkumu územního plánu a obecně prospěšného opatření, kterým může správní úřad územní plán zrušit;
- b) součinnosti aktérů pořizování a vydání územního plánu a výsledků této spolupráce.

### **Meze a možnosti přezkumu územního plánu a obecně prospěšného opatření, kterým může správní úřad územní plán zrušit**

V posledním rozsudku NSS mj. uvedl (citace):

*„[57] Stěžovatel krajskému soudu v podstatě vytýká nerespektování, resp. nesprávnou interpretaci a aplikaci zrušujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17. Nejvyšší správní soud je vázán citovaným nálezem (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky) a při rozhodnutí o kasační stížnosti se jím hodlá bezezbytku řídit. Proto na tomto místě závěry vyslovené Ústavním soudem shrnuje.“ (...) V bodě 30 nálezu pak Ústavní soud reflektuje dvojakou povahu územního plánu, který je na jedné straně aktem veřejné moci zasahujícím do práv a povinností dotčených osob, zároveň však i výkonem práva na samosprávu obcí zaručeným čl. 100 a násl. Ústavy. V bodě 54 nálezu posléze Ústavní soud tuto myšlenku rozvedl tak, že „musí poukázat na zákonné meze, ve kterých se mohou obce při schvalování územně plánovací dokumentace pohybovat, tak jako zdůraznily oba správní soudy. Nelze tak přisvědčit stěžovateli v tom, že by i pro obce při výkonu veřejné moci (rozhodování o územně plánovací dokumentaci) platilo pravidlo, že mohou činit vše, co zákon nezakazuje, tedy že při výkonu veřejné moci v právním státě byly svobodné a požívaly autonomii vůle jako osoby soukromého práva. Účelem čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny je zaručení svobody jednání osob soukromého práva (nikoli veřejnoprávních korporací při výkonu veřejné moci) a vyjádření autonomie jejich vůle. Naopak na jednání obce jako veřejnoprávní korporace se vztahují v případě jednostranného stanovení příkazů a zákazů čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsobu, které stanoví zákon“. Tento princip zároveň „má své meze dané ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu chráněným Ústavním soudem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy“.*

[59] Ústavní soud dále vysvětlil, že je třeba rozlišovat mezi dvěma typy situací. Na jedné straně případy, kdy se jednotlivec, dotčený na svých právech územním plánem, domáhá soudní ochrany těchto svých práv proti obci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné

povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. s. ř. s. Zde je úkolem soudu, aby porovnal konkrétní zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele s právem obce na samosprávu. Naproti tomu v nyní projednávané věci jde o zásah státní správy (odpůrce) do práva na samosprávu stěžovatele opatřením obecné povahy, kterým v přezkumném řízení zrušil část územního plánu z důvodu ochrany objektivního práva (slovy Ústavního soudu při abstraktní kontrole zákonnosti tohoto aktu samosprávy). V této situaci je role správních soudů zcela odlišná od první situace. **V tomto typu řízení musí správní soudy přednostně respektovat právo obcí na samosprávu a zásah moci výkonné do tohoto práva mohou aprobovat „toliko tehdy, když to ochrana zákona nezbytně (pravidlo potřebnosti v rámci testu proporcionality) vyžaduje“** [zvýrazněno] (bod 57).

[60] Následně Ústavní soud aplikoval uvedené zásady na jednotlivé důvody zakládající dle odpůrce, resp. správních soudů, rozpor části územního plánu zakotvujícího regulbliny (proměnlivost regulace v čase a použití softwarové aplikace), přičemž dospěl k závěru, že nejsou samy o sobě dostačující, aby odůvodnily zrušení sporné části územního plánu odpůrcem. (Naproti tomu Ústavní soud nevyločil to, že by uvedené důvody mohly ospravedlnit zrušení dané části územního plánu soudem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jednotlivce, do jehož práv by tyto prvky regulace prokazatelně zasáhly.) Jako důvod pro shledání přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu Ústavnímu soudu nepostačovala ani úvaha správních soudů o potřebě alespoň rámcového sjednocení nástrojů používaných obcemi v územních plánech. Při posuzování přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu pak byla nedostatečně zohledněna specifická území stěžovatele, které se nachází v Krkonošském národním parku a jehož především přírodní hodnoty mohou vyžadovat použití zvláštních forem regulativů použitých stěžovatelem v jeho územním plánu.

[61] V bodě 65 nálezu pak Ústavní soud uzavřel, že „*stavební zákon a prováděcí vyhlášku č. 500/2006 Sb. je v této otázce nutné (a možné bez využití postupu podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) ústavně konformně interpretovat tak, že vyhláška č. 500/2006 Sb. sice podrobněji upravuje náležitosti mj. obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, nicméně za situace, kdy obec v samostatné působnosti přijme územně plánovací dokumentaci jako výsledek jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu podle sedmé hlavy Ústavy, která obsahuje jiné prvky regulace než vyhláškou č. 500/2006 Sb. upravené, ale tato regulace nebude v rozporu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona (zejména dosti obecně formulovaným § 43 odst. 1 a § 18 stavebního zákona), tak takové jednání obce jako územního samosprávného celku nelze hodnotit bez dalšího jako vybočující z mezí zákonnosti a ústavnosti, ale jedná se právě o projev jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu při regulaci území v podobě územního plánu obce, nezasažuje-li do věcí, jejichž regulace má celostátní význam, tedy nikoli význam jen pro konkrétní územní společenství občanů.*“ (...)

[66] Jak je zřejmé ze zrušujícího nálezu Ústavního soudu, má-li opatření obecné povahy vydané krajským soudem v přezkumném řízení rušící územní plán obce obstát, nepostačuje pro to jakýkoli rozpor územního plánu s právními předpisy, nýbrž musí být dány i důvo-

dy, které činí tento zásah státní moci do práva obce na samosprávu přiměřeným. Tento test přiměřenosti dále je dle Ústavního soudu odlišné kvality od posouzení přiměřenosti zásahu soudu do práva na samosprávu činěného v rámci řízení o návrhu na zrušení územního plánu podaného jednotlivcem namítajícím zkrácení svých subjektivních veřejných práv regulací obsaženou v územním plánu a od posouzení přiměřenosti zásahu do práv nabytých v dobré víře dle § 94 odst. 4 správního řádu. Přitom zřejmě právě v řízení o návrhu na zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy podaném osobou konkrétně dotčenou na svých právech regulací obsaženou v územním plánu lze zohlednit negativní dopad této regulace do práv jednotlivců, zatímco posouzení přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu v souvislosti s přezkumným řízením zahájeným nadřízeným krajským úřadem je nutno založit na dotčení záležitostí s „celostátní“ relevancí. Napadené opatření obecné povahy přitom explicitní posouzení přiměřenosti zásahu do práva stěžovatele na samosprávu neobsahuje, správní soudy ovšem v předchozím řízení určité důvody, z nichž posouzení přiměřenosti „zrekonstruovaly“, v odůvodnění opatření obecné povahy našly (srov. body 66 a 67 Ústavním soudem zrušeného rozsudku č. j. 4 As 138/2017-33).

[67] Ze zrušujícího nálezu Ústavního soudu je zřejmé, že tyto důvody a úvahy, o něž odpůrce a správní soudy opřeli svůj závěr o přiměřenosti zrušení části územního plánu, neobstály. Za těchto okolností ovšem Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než zrušit tu část napadeného opatření obecné povahy, ohledně níž stěžovatel nevzal svůj návrh zpět. Důvody týkající se záležitostí s celostátní relevancí, v nichž odpůrce shledal rozpor předmětných částí územního plánu s právními předpisy odůvodňující jejich zrušení v přezkumném řízení dle § 174 odst. 2 správního řádu, totiž nebyly ve srovnání s konkurujícím právem stěžovatele na samosprávu dost závažné. Pokud odpůrce při posouzení této otázky vycházel z nepřipustných dopadů regulace do práv jednotlivých (i konkrétních) vlastníků nemovitostí v příslušných plochách a správní soudy toto aprobovaly, nejednalo se o důvody, z nichž by bylo možno primárně vycházet při hodnocení derogačního zásahu do územního plánu v tomto typu řízení. Dotčení vlastníci se mohli sami obrátit na soud s vlastním návrhem na zrušení příslušné části územního plánu stěžovatele. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že nyní projednávanou věc, v níž stěžovatel prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy hájí své právo na samosprávu, nelze zaměňovat s inkvizičním přezkumem zákonnosti územního plánu stěžovatele. Bylo věcí odpůrce, aby v napadeném opatření obecné povahy vymezil veškeré důvody nezákonnosti jím přezkoumávaných regulací územního plánu a aby vyjevil úvahy, z nichž dovodil naplnění zákonných předpokladů pro svůj jistě velmi invazivní zásah do územního plánu stěžovatele, především tedy přiměřenosti ve vztahu k právu na samosprávu dotčené obce.“ (konec citace)

NSS upozornil v čl. [64] posledního rozsudku na to, že Správní soud v rámci posuzování návrhu na zrušení opatření obecné povahy pak není povinen, ale ani oprávněn, vyhledávat nové důvody, o které by bylo možno výrok napadeného opatření obecné povahy opřít, pakliže nejsou uvedeny v odůvodnění tohoto opatření obecné povahy. NSS odkázal na tradiční judikaturu týkající se sice především soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, avšak přiměřeně aplikovatelnou též na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. K tomu NSS uvedl, že (...) „soud [není] oprávněn vyhledávat jiné důvody,

*pro něž by eventuálně mohlo napadené správní rozhodnutí obstát.*“ Upozornil na obecné zásady subsidiarity správního soudnictví vyjádřené v § 5 s. ř. s. a ochranné funkce správního soudnictví vyplývající z § 2 s. ř. s. Jedná se rovněž o odraz ústavního principu dělby moci: Soudní moc není povolána k tomu, aby nahrazovala moc výkonnou a rozhodovala namísto ní, jejím posláním je pouze (obecně) kontrolovat zákonnost aktů exekutivy zasahujících do práv jednotlivců.

V daném případě NSS vytkl krajskému soudu, že nemůže doplňovat důvody pro zrušení určitých částí územního plánu o důvody nové, které nemají oporu v odůvodnění OOP KÚ, kterým byly části územního plánu zrušeny. Jednalo se o to, že krajský soud nově uvedl nepřipustnou podrobnost regulace pomocí regulblin s tím, že takováto podrobnost náleží regulačnímu plánu. Dalším nově uvedeným důvodem je to, že daný regulativ ve spojení s použitou softwarovou aplikací nahrazuje posouzení záměru stavebním úřadem z hlediska kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona. Konečně krajský soud doplnil, že softwarová aplikace nebyla v rámci pořizování a projednávání návrhu územního plánu řádně projednána s dotčenými orgány a dotčenými osobami.

## **Shrnutí k tématu**

Přezkum opatření obecné povahy, v tomto případě územního plánu, podle § 94 a násl. a § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád je možný, jestliže lze důvodně pochybovat o jeho souladu s právními předpisy. V případě že byl územní plán vydán v rozporu s nimi, lze jej zrušit. Jedná se přitom o zásah do práva na samosprávu. V souvislosti s přezkumným řízením zahájeným nadřízeným krajským úřadem je nutno přezkum založit na dotčení záležitostí s „celostátní“ relevancí. Přitom by měla být výslovně posouzena přiměřenost zásahu do práva obce na samosprávu, která územní plán vydala.

## **Součinnost aktérů pořizování územního plánu a vydání územního plánu v rozporu s právními předpisy**

V rozsudku NSS ze dne 22. 4. 2021 č. j. 4 As 118/2020-52 se Nejvyšší správní soud vyjádřil k úvahám stěžovatele a krajského soudu o poměru samosprávy a státní správy při přípravě územního plánu a důsledcích, které z toho plynou pro posouzení souladu územního plánu s právními předpisy (citace):

[69] Nejprve je třeba odmítnout chápání vztahu mezi pořizovatelem a samosprávou, jak jej v kasační stížnosti prezentuje stěžovatel. Činnost pořizovatele je vykonávána v přenesené působnosti, byť prostřednictvím pracovníků obecních úřadů (§ 5 odst. 2 stavebního zákona). Jakkoli úkolem pořizovatele jakožto orgánu státní správy je sloužit veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), zde tedy především samosprávnému celku, jeho činnost nelze chápat jakožto pouhý „servisní nástroj“ samosprávy. Naopak, v rámci pořizování územního plánu lze jeho činnost charakterizovat jako koordinační a exekutivní. Tj. příprava zadání a návrhu a jejich projednání se děje v režii pořizovatele. Pořizovatel pracuje na tomto úkolu, který je službou občanům (nikoli tedy službou konkrétním zastupitelům), vázán



právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu), šetří práva dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu) a dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu).

[70] Přitom všem musí ovšem pořizovatel vycházet z toho, že je výsostným právem samosprávy (zastupitelstva obce) rozhodnout o pořízení územního plánu (§ 44 stavebního zákona), o zadání územního plánu (záměru obsahového řešení připravovaného územního plánu, § 47 odst. 5 stavebního zákona), výběru varianty řešení (§ 51 odst. 2 stavebního zákona) a samozřejmě o vydání územního plánu (§ 54 stavebního zákona). Proto pořizovatel musí postupovat tak, aby jím připravené řešení bylo v mezích stanovených právními předpisy maximálně v souladu s názorem zastupitelstva, v opačném případě by postup v rámci pořizování neměl smysl (*ad absurdum* nemůže připravovat návrh územního plánu, který by zastupitelstvo nechtělo vydat). Takový je ostatně smysl právní úpravy, která předepisuje účast pověřeného zastupitele na přípravných pracích. Pověřený zastupitel není jakýmsi ředitelem, který by pořizovateli zadával úkoly a řídil jeho práci, zákon hovoří o spolupráci.

[71] Pokud stěžovatel popisuje postup s využitím kvalifikované osoby jako pořizovatele ve smyslu § 6 odst. 2 stavebního zákona jako běžnou praxi, je třeba poznamenat, že účelem zákonné úpravy nebylo eliminovat činnost pořizovatele jako koordinátora a vykonavatele přípravy, zpracování a projednání územního plánu, byť se tomu tak v některých případech možná reálně děje. To, že náklady činnosti projektanta při přípravě územního plánu hradí obec, rovněž neznamená popření role pořizovatele, naopak i ve vztahu k projektantovi je to pořizovatel, který řídí jeho práci (být v rovině soukromoprávní vystupuje obec jako objednavatel). Je to pořizovatel (ale též krajský úřad, srov. níže), který spoluodpovídá společně s obcí za to, že příprava územního plánu a výsledek pořizování je v souladu s právem.

[72] Koordinační roli pořizovatele odpovídá i to, že pokud zastupitelstvo při pořizování územního plánu prosazuje určitý záměr, který není v souladu s právními předpisy, pořizovatel by měl zastupitelstvu vysvětlit v úvahu připadající možnosti a ve spolupráci se zastupitelstvem (resp. pověřeným zastupitelem) najít řešení, které bude v souladu s právem. Koordinační roli nelze vykládat jako pravomoc zastupitelstvu v tomto směru něco nařizovat či zakazovat, jde skutečně o kooperační proces společného hledání řešení co nejvíce naplňujícího představu samosprávy o rozvoji území obce v mezích právního řádu a požadavků dotčených orgánů chránících jednotlivé veřejné zájmy.

[73] Ostatně i Ústavní soud potvrdil tento závěr o pořizování územního plánu ve spolupráci samosprávy a státní správy. V nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19 uvedl, „že stavební zákon rozlišuje proces zpracování a projednání návrhu územního plánu a proces řízení o územním plánu, v němž se zohledňují stanoviska dotčených orgánů. Tento proces je pak ve svém souhrnu společným dílem samosprávy i státní správy. Úkolem státní správy je přitom zajistit soulad a zpracování požadavků obce na rozvoj a využití území tak, aby byl v dostatečné míře chráněn veřejný zájem na využití území“. Jakkoli z tohoto nálezu vyplývá i to, že orgány státní správy jsou povinny maximálně šetřit právo obce na samosprávu i ve fázi pořizování a projednávání návrhu územního plánu (tedy nikoli pouze až po vydání

územního plánu zastupitelstvem v samostatné působnosti), vyplývá z něho rovněž nutnost respektovat požadavky na regulaci území vyplývající z právních předpisů.

[74] Vedle pořizovatele a dalších dotčených orgánů je to pak především krajský úřad, který má již v prvotním stadiu, tedy při zpracování zadání, v plném respektu k představám obce o budoucím rozvoji jejího území usměrnit zamýšlené regulativy tak, aby se nedostaly do rozporu s právními předpisy. Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona [p]ořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Následně krajský úřad uplatňuje stanovisko i k navrhovanému územnímu plánu i ve stadiu společného jednání (§ 50 odst. 2, 7 a 8 stavebního zákona) a ve stadiu řízení o návrhu územního plánu (§ 52 odst. 1 a 3 stavebního zákona) a ve stadiu přípravy rozhodnutí o námitkách a upraveného návrhu (§ 53 odst. 1 stavebního zákona). Krajský úřad tak je formálně při všech krocích vtažen do procesu pořizování územního plánu a jeho možnosti neformální kooperace v tomto procesu jsou mnohem širší, např. konzultace možného řešení, vysvětlování, proč určité řešení není z hlediska právních předpisů v oblasti územního plánování možné, popř. poradenství, jaké nástroje použít za účelem dosažení určitých záměrů obce. Krajskému úřadu je tedy otevřena široká škála možností, jak zajistit respektování právních předpisů při přípravě a vydání územního plánu.

[75] Postup dle § 174 odst. 2 správního řádu, tj. derogační zásah do již schváleného a vydaného územního plánu, představuje z celé škály možností zajištění zákonnosti územního plánu, kterými státní správa (krajský úřad a pořizovatel) disponuje, ten nejhrubší a nejzávažnější. Zrušení v přezkumném řízení přichází ve chvíli, kdy územní plán je již vydán a obec stejně jako dotčení jednotlivci s ním již pracují, nemluvě o tom, že na pořízení územního plánu bylo vynaloženo značné množství úsilí a financí, stejně tak jako na přípravu záměrů dle tohoto územního plánu. Proto by měl krajský úřad primárně využívat k zajištění zákonnosti územních plánů jiné prostředky než přezkumné řízení. I s ohledem na tyto úvahy může derogační zásah státu do územního plánu vsutku obstát pouze v těch nejzávažnějších případech.“ (konec citace)

## **Shrnutí k tématu**

Zrušení části územního plánu, účinného téměř tři roky, není zcela běžná věc. Tak zásadní opatření by dle soudů mělo být náležitě zdůvodněno. Jedná se o krajní zásah do práva obce na samosprávu na vydání územního plánu, které je výsledkem poměrně dlouhého procesu. V jeho průběhu má státní správa řadu možností, jak předejít rozporu územního plánu s právními předpisy. Nezanedbatelná je jednak pravomoc nadřízeného orgánu

územního plánování, úloha pořizovatele a také projektanta, který je povinen dbát právních předpisů a působit v součinnosti s orgány územního plánování.<sup>7)</sup> Stavební zákon rovněž obsahuje ustanovení § 171 „Státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu“. K otázce, zda může zastupitelstvo obce ignorovat rozpor územního plánu s právními předpisy, přinesl řadu cenných argumentů rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2020 č. j. 30 A 76/2017-202. V příběhu regublin k nim nebylo možné přihlédnout z důvodů uvedených v posledním rozsudku NSS.

## Na závěr

S pohledem do budoucna by bylo vhodné analyzovat příčiny, které vedly k výše zmíněnému nešťastnému příběhu územního plánu města Pec pod Sněžkou, proč účastníci jeho pořizování nevyužili (zneužili?) nebo opomenuli pravomoci, které jim zákony poskytují a ukládají.

Nejedná se o až tak ojedinělý případ, málokterý ovšem dospěje do finále zrušení části územního plánu při přezkumu dle správního řádu. Autor článku se setkal s případem, kdy pořizovatel „pustil“ do veřejného projednání návrh územního plánu, i když nadřízený orgán ve svém stanovisku upozornil na jeho rozpor s právními předpisy. Tento územní plán doposud nebyl vydán... Možná že čtenáři znají podobné případy. Otázkou je, zda jít cestou dalšího zpřesňování stavebního zákona, zda lze v právní úpravě vůbec předvídat všechny možné situace a dovednosti, jak si tzv. „poradit“ s požadavky právních předpisů. Autor se omlouvá za obecně známé a proto triviální konstatování, že stejně jako text právních předpisů jsou důležité podmínky a vůle k jejich vymáhání, jdoucí ruku v ruce s kompetentností všech aktérů pořizování územních plánů. Lze jen doufat, že se podmínky pro uplatňování stavebního zákona budou vyvíjet ku prospěchu věci.

---

7) Viz § 159 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

# Hájení veřejného zájmu obcemi v řízeních podle stavebního zákona

Václav Vondrášek

O stanovení veřejného zájmu se ve společenských vědách snažily mnohé nauky. I v dnešních předpisech jsou pouze náznaky toho, co má být za veřejný zájem považováno. Není výslovně vymezen a jde o neurčitý právní pojem. Případně je uveden jen částečně např. pro veřejně prospěšné stavby, které jsou takto označeny v územním plánu. Když veřejná moc zasahuje do sféry práv soukromých, představuje to zpravidla problém. Veřejný zájem lze z právního řádu jen vyvozovat a obsah tohoto pojmu musí případ od případu posuzovat sám správní orgán. Závisejí na jeho odborném posouzení v každém jednotlivém případě a musí se v rozhodnutí důsledně odůvodnit, proč veřejný zájem převážil nad zájmy soukromými. To platí nejen pro stavební úřad, ale i pro závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy. Veřejný zájem je tedy nutné nalézt a odůvodnit v rozhodovacím procesu každé konkrétní věci. Nelze jej stanovit předem.

Obecně platí, že zájem je zájmem veřejným, jestliže je zájmem alespoň podstatné části společnosti a směřuje k všeobecnému blahu a dobru. Proto se nejedná o veřejný zájem v případě zájmu individuálního či úzké skupiny, nebo o zájem v rozporu s právními předpisy.

Stavební zákon sám v § 1 odst. 3 uvádí, že upravuje podmínky pro ochranu veřejných zájmů. V řízeních podle stavebního zákona je veřejný zájem také chráněn prostřednictvím dotčených orgánů státní správy, které zpravidla hájí nikoli obecné, ale konkrétní zájmy, na kterých se společnost dohodla při schvalování zákonů. Kdo jsou dotčené orgány a jejich vztah k závazným stanoviskům, uvádí v § 136 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Podrobnosti ve vztahu k působnosti jsou pak stanoveny jednotlivými složkovými zákony.

V řízeních vedených stavebním úřadem mají dotčené orgány státní správy prostřednictvím svých závazných stanovisek, jak jinými slovy uvádí § 149 správního řádu, de facto právo veta. Oprávnění orgánu se v jednotlivých předpisech značně liší a to z hlediska příslušného druhu stavby, místa stavby, času a věcného rozsahu. U některých dotčených orgánů, kde v zákoně chybí dostatečně detailní věcné či technické zmocnění, případně je věc popsána v předpise nižší právní síly (např. památkáři), je dána možnost volné správní úvaze v širokém rozsahu. Proto je zde navýsost důležité odůvodnění, proč veřejný zájem převážil nad zájmy soukromými, ale i nad zájmy veřejnými tlumočenými prostřednictvím obcí či jejich částí.

Na druhé straně nelze veškerý veřejný zájem sešněrovat do právních předpisů. Zde by měly svoji úlohu sehrát obce. Zastupitelé obcí jsou stejně, jak zákonodárci, voleni ve volbách. V řízeních podle stavebního zákona by tedy samospráva obcí měla chránit a prosazovat veřejný zájem. Obce ale nemají v řízeních podle stavebního zákona postavení dotčeného orgá-

nu státní správy. Mají pouze postavení účastníka řízení. V případě umístování staveb je obec jako účastník řízení uvedena v § 85 odst. 1 písm. b) stávajícího stavebního zákona.

Podle § 109 stavebního zákona, který uvádí, kdo je účastníkem stavebního řízení, již obec výslovně uvedena není. U stavebního řízení může být obec účastníkem řízení jen v případech, kdy má z vlastnického titulu postavení u svých přímo dotčených práv, jako kterýkoli jiný subjekt.

Naskýtá se otázka, o co se obce v řízeních mohou opřít, aby šlo o veřejný zájem. Obce by měly hájit především veřejné zájmy definované zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění.

Zákonem upravené účastenství obcí v řízení je založeno na uplatňování a vzetí v potaz i námitek podaných z pozice snahy o ochranu veřejných zájmů, jejichž ochrana náleží samosprávě a není složkovými zákony svěřena dotčeným orgánům. Povinnost obcí, resp. městských částí v rámci samosprávy je pečovat o všestranný rozvoj svého území, o bezpečnost a o veřejný pořádek. Jde o zajištění čistoty veřejných prostranství, o dodržování stanovených pravidel pro nakládání s odpadem o zásobování, veřejnou dopravu a rovněž o zajištění podmínek pro bydlení občanů. Obec musí dbát na to, aby tyto zájmy nebyly komplikovány nejenom v souvislosti s předpokládanými zásahy, ale rovněž omezením možnosti parkování rezidentů. Stavební úřady I. stupně tyto zájmy často nesprávně hodnotí jako nedůvodné, aniž by tento závěr blíže odůvodnily. Přitom ale zákonem upravené účastenství obcí v řízení je založeno právě na tom, aby mohly být uplatněny a vzaty v potaz i námítky podané z pozice snahy o ochranu výše zmíněných veřejných zájmů, jejichž ochrana náleží samosprávě a není svěřena složkovými zákony dotčeným orgánům státní správy. Ochrana veřejného zájmu obcí by při povolování staveb měla mj. bránit degradaci stávající zástavby v dané lokalitě proti zájmu investorů na často maximalistickém „vytěžení“ plochy území nebo objektu, byť je více či méně umožňuje územní plán, nebo jiné předpisy.

Dotčené orgány, včetně orgánu územního plánování, svá stanoviska vyslovují s ohledem na jimi chráněné veřejné zájmy, které zcela jistě nemusí být totožné se zájmy obce jako představitele samosprávy. Vzhledem k odlišnosti chráněných zájmů by vyjádření dotčených orgánů neměla automaticky sama o sobě odnímat důvodnost námitek vznesených samosprávou obcí z hlediska veřejných zájmů, jejichž ochrana jí náleží.

Pravidlem bývá, že stavební úřady stejně jako orgány dalšího stupně v řízeních často nereflktují požadavky samosprávy s odkazem na vydaná souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů. Nezabývají se veřejným zájmem, jimiž je obec pověřena v zákoně.

Stavební zákon<sup>1)</sup> s odlišností chráněných zájmů počítá a akceptuje ji již tím, že obci je přiřazeno postavení účastníka řízení, z čehož je zřejmé, že se nepředpokládá, že její zájmy bu-

---

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

dou v řízeních v plné šíři hájeny prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů. Stavebním úřadem bývá ve vztahu k obci uplatňován požadavek na doložení námitek pouze k předmětu řízení (konkrétnímu záměru) a nikoli k širším podmínkám života v lokalitě. Předložit důkaz jen k předmětu řízení ve vztahu k zájmům chráněných obcí zpravidla možný není.

Při projednávání návrhu nového stavebního zákona byla ze strany Ministerstva pro místní rozvoj k Svazu měst a obcí nastolena hamletovská otázka být, či nebýt dotčeným orgánem státní správy rovnou ze zákona, nicméně zároveň v opačném pořadí nebýt, či být účastníkem řízení. Svaz se údajně rozhodl pro zachování postavení obce být nadále jen účastníkem v řízení. Otázka být, nebo nebýt jen dotčeným orgánem, nebo jen účastníkem řízení ovšem není vyčerpávající. Naskýtá se možnost obojího zároveň. Pokud by v zákoně o obcích a v zákoně o hl. m. Praze bylo poněkud blíže definováno postavení obce jako dotčeného orgánu v případě hájení podrobněji definovaných veřejných zájmů, pak by působnost obce mohla pokrýt i účastnictví v řízení, byť odděleně. To za předpokladu, že by obec byla vynechána z navrženého stavebního zákona jako účastník řízení (dnes § 85 stavebního zákona). Nic by pak obcím nebránilo v územním řízení hájit vlastnické zájmy a také blíže definované zájmy veřejné. Obojí by však v průběhu řízení muselo být důsledně rozlišováno.

Je velká škoda, že této problematice nebyla věnována větší pozornost při zpracování návrhu nového stavebního zákona. Zvláště když je navrhováno zrušení kdysi zvoleného smíšeného systému a je navrhováno úplné oddělení státní stavební správy od obcí. Zastupitelé v samosprávách obcí jsou voleni občany. Proto by si obce zlepšení postavení obce v řízeních podle stavebního zákona a hájení jimi čerpaných veřejných zájmů zasloužily.

# Přechod veřejných subjektivních práv a povinností dle stavebního zákona a možnosti jejich převodu

Martina Pavelková

S otázkou přechodu a převodu práv a povinností z rozhodnutí či jiných aktů vydávaných v režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), se občas potýká většina těch, jež mají se stavebním právem „co do činění“, ať už na úrovni práva soukromého či veřejného. V té souvislosti bývají mnohdy zaujímány postoje, jež ne zcela přesvědčivě reflektují dikci zákona či právní teorii, přičemž obhajitelnost těchto správních postupů či soukromoprávních smluv je pro případ sporu přinejmenším diskutabilní. V praxi přitom může vyvstat skutečně široká škála situací, v nichž se příslušní aktéři často snaží přijít na jakýsi univerzální princip, který by k otázce přechodu práv a povinností, příp. možnostem jejich převodu, představoval určitý klíč, a tedy i návod na jednotné řešení. Ten však s ohledem na poměrně široký praktický i teoretický záběr této problematiky zdaleka není jednoznačný. Cílem tohoto článku je především zamýšlení se nad uvedeným tématem a v návaznosti na to pak snaha o náčrt obrysů jeho možného právně-teoretického uchopení, zejména pak i v kontextu různých situací, jež mohou v praxi vyvstat.

## Veřejná subjektivní práva a povinnosti

Za účelem komplexního uchopení předmětné problematiky je třeba věnovat pozornost nejprve pojmu veřejných subjektivních práv a povinností. Ty jsou konstituovány individuálními správními akty, není však vyloučeno, aby vznikly i přímo ze zákona.

Obecně má teorie práva za to, že subjektivní právo je realizací objektivního práva, a jako takové tvoří obsah konkrétního právního vztahu. Subjektivním právem je třeba rozumět možnost určité fyzické nebo právnické osoby chovat se nějakým způsobem. Je tedy na fyzické či právnické osobě, zda se způsobem předvídaným objektivním právem chovat bude, či nikoli. Subjektivní právo proto také bývá ztotožňováno z pojmem oprávnění.<sup>1)</sup> Naproti tomu, veřejná subjektivní povinnost spočívá v povinnosti uložené určité osobě něco vykonat, příp. strpět, bez ohledu na její vůli.

Uvedenému pojetí odpovídá na úseku veřejného procesního práva ust. § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle kterého správní orgán rozhodnutím v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. V postupech dle stavebního zákona mohou být veřejná subjektivní

---

1) KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 193.

práva i povinnosti konstituovány jak rozhodnutími, tak i jinými úkony, většinou souhlasy. Některá práva a povinnosti (zejména procesního charakteru) jsou založena přímo stavebním zákonem. Odlišný je pak výklad pojmu veřejných subjektivních práv, resp. jejich zkrácení, ve smyslu ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zastávaný správními soudy, které toto zkrácení na právech konstantně vykládají v širším smyslu jako zásah do právní sféry.<sup>2)</sup>

V zásadě platí, že veřejná subjektivní práva jsou nezadatelná a nepřenositelná, a tedy že nedochází ani k jejich automatickému přechodu na základě určitých právních skutečností definovaných a předvídaných soukromým právem.<sup>3)</sup> Výjimku z tohoto pravidla představují práva založená rozhodnutími *in rem*, neboť ty se vztahují k určité věci a nikoliv ke jmenovitě určené osobě, což je jinak aspekt vylučující v zásadě jejich přenositelnost.<sup>4)</sup>

### **Povaha aktů „in rem“**

Subjekty práv a povinností bývají v případě aktů vydávaných *in rem* určeny vlastnickým nebo jiným vztahem k věci (např. k pozemku, stavbě, zařízení, k ochranné známce, k lesu apod.). Pokud správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech osob, které se týkají movité či nemovité věci (ve smyslu občanského zákoníku), je jeho rozhodnutí závazné pro právní nástupce mající odpovídající právo k dané věci. Na právní nástupce přecházejí nejen práva, ale též povinnosti.<sup>5)</sup>

Stavební úřady vydávají dle stavebního zákona poměrně širokou škálu individuálních správních aktů, ať už ve správním řízení nebo v jiných postupech směřujících povětšinou k vydání tzv. souhlasů.<sup>5)</sup> Tyto akty jsou vydávány k žádosti, pak mají charakter povolující, tzn. že zakládají veřejná subjektivní práva, event. v kombinaci s nimi i povinnosti realizovat tato práva za stanovených podmínek, anebo v některém z nařizovacích režimů, kdy výsledkem je rozhodnutí, jímž se naopak ukládají veřejné subjektivní povinnosti. Kromě uvedeného mohou stavební úřady za účelem umístění nebo povolení stavby uzavírat také veřejnoprávní smlouvy, které mohou v zákonem stanovených případech nahradit příslušné povolující rozhodnutí – např. územní rozhodnutí nebo stavební, příp. společné povolení.<sup>6)</sup> Společným jmenovatelem těchto aktů je právě jejich povaha *in rem*.

---

2) Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 16. listopadu 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS.

3) PRÁŠKOVÁ, H. Právní a procesní nástupnictví ve správním řízení. In: *O veřejné správě*. V Praze: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1788-6, s. 188.

4) STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 209.

5) NSS v rozsudku ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, korigoval svůj dosavadní přístup k souhlasům vydávaným dle stavebního zákona tak, že jsou rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního (byť se pro účely správních postupů jedná o úkony podle části čtvrté správního řádu).

6) Zcela specifické postavení mezi akty upravenými stavebním zákonem má certifikát autorizovaného inspektora, který má dle převažující judikatury charakter plnění ze soukromoprávní smlouvy



Judikatura správních soudů v minulosti potvrdila, že upíná-li se napadené rozhodnutí k předmětu vlastnictví žalobce (rozhodnutí in rem), nikoli přímo a výlučně k jeho osobě (rozhodnutí in personam), pak s pozbytím vlastnictví přestává být původní vlastník nositelem i těch práv a povinností spojených s předmětem vlastnictví, která vyplývají ze správního rozhodnutí, a tato práva a povinnosti přecházejí na nového vlastníka. Je to právě nový vlastník, do jehož vlastnických práv k nabyté věci nadále zasahuje veřejnoprávní regulace představovaná účinky správního rozhodnutí.<sup>7)</sup>

Dalším specifickým povolujičím rozhodnutím vydávaných in rem je to, že práva jimi založená může za předpokladu souladu takového jednání s předpisy veřejného i soukromého práva využít prakticky kdokoli.<sup>8)</sup> Přestože se tento přístup jeví jako značně otevřený, je třeba si uvědomit, že podstatným omezením svévolného jednání jsou právě příslušné právní předpisy, jež upravují výkon a ochranu vlastnického a jiných věcných práv, příp. jsou jimi v oblasti veřejného práva determinovány osoby oprávněné žádat o vydání různých aktů, včetně jejich změn, příp. stanoveny podmínky, za jakých mohou o tyto akty žádat osoby odlišné. Svévolné „využití“ rozhodnutí zakládajícího právo in rem pak nepředstavuje porušení příslušného rozhodnutí, ale porušení jiných právních norem v oblasti soukromého či veřejného práva (např. stavba na cizím pozemku nebo podání žádosti k tomu neoprávněnou osobou bez souhlasu vlastníka pozemku, příp. jinou osobou, než u které to předpokládá procesní norma).

Obdobná je situace u nařizujících rozhodnutí, jimiž je ukládána určitá povinnost. Ani těmto rozhodnutím (typicky např. rozhodnutí, kterým je nařízeno odstranění stavby) nelze upřít povahu in rem a tudíž jejich automatickou přenositelnost na právní nástupce povinného, kterým je ve většině případů vlastník pozemku nebo stavby.<sup>9)</sup> Správní orgán samozřejmě nemůže požadovat po komkoliv, aby vykonal povinnost stanovenou nařizujícím rozhodnutím vlastníkovi stavby, event. s jeho souhlasem stavebníkovi. Na druhou stranu je třeba připustit, že kdokoli může uloženou povinnost dobrovolně vykonat, neboť účelem nařizujícího rozhodnutí není vykonání povinnosti výhradně k tomu zavázanou osobou, ale splnění povinnosti jako takové a odstranění právně závadného stavu na příslušném pozemku či stavbě.

---

uzavřené se stavebníkem, nikoli správního aktu – srov. usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9.

- 7) Srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2019, č. j. 3 As 198/2017-51, ve kterém s ohledem na převod vlastnického práva soud konstatoval ztrátu aktivní procesní legitimace, nebo rozsudek ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 97/2016-63, ve kterém soud potvrdil věcnou, a tedy i přenositelnou povahu rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry.
- 8) Srov. rozsudky NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 97/2016-63 a ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33.
- 9) V rozsudku ze dne 3. 1. 2014, č. j. 1 As 155/2013-35 konstatoval NSS povahu in rem v případě rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, které tedy automaticky zavazuje i právní nástupce vlastníka stavby, v rozsudku ze dne 28. 4. 2020, č. j. As 31/2018-19 potvrdil NSS přechod na nového vlastníka v případě povinnosti uložené opatřením k nápravě vydaným dle lesního zákona.

Specifickou kategorií představují veřejnoprávní smlouvy, které nahrazují rozhodnutí dle stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že obsahem veřejnoprávní smlouvy jsou stejná práva nebo povinnosti jako v případě rozhodnutí, které tato smlouva nahrazuje, je povahu in rem nutno přiznat i veřejnoprávní smlouvě, se všemi důsledky, které tato charakteristika obnáší, včetně „automatického“ přechodu práv a povinností z této smlouvy na právního nástupce oprávněné smluvní strany.<sup>10)</sup>

## **Práva a povinnosti žadatele a stavebníka**

Jak je naznačeno již výše, ve stavebním právu vystávají nejen práva a povinnosti přiznané jednotlivými individuálními správními akty jejich adresátům (oprávněným, resp. povinným), ale také práva a povinnosti, které určitým subjektům zakládá přímo stavební zákon, a to v návaznosti na předcházející rozhodnutí či souhlas stavebního úřadu, anebo na těchto nezávisle. V těchto souvislostech rozlišuje stavební zákon zejména dvě kategorie subjektů, a sice žadatele a stavebníky.

### **1) Žadatel**

Označení žadatel se v postupech dle stavebního zákona používá zejména v rámci územního rozhodování, na které ještě nedopadá svým definičním rámcem pojem stavebník. Pokud je žádáno o vydání územního souhlasu, je osoba, která oznamuje příslušný záměr, označena jako oznamovatel. O žadatele se v obecném slova smyslu jedná i v ostatních postupech, kdy příslušné osoby pro sebe žádají o vydání rozhodnutí či jiného aktu stavebního úřadu, ve většině případů jsou však tyto osoby již označovány konkrétnějším pojmem – stavebník. Stavebník má na rozdíl od osoby žadatele a následně oprávněného z územního rozhodnutí, postavení kvalifikované, neboť s ním zákon spojuje množství dalších procesních i hmotněprávních práv a povinností. Z žadatele o vydání územního rozhodnutí se po právní moci tohoto rozhodnutí, resp. z oznamovatele po účinnosti územního souhlasu, stává oprávněný, tzn. osoba, která má dle ust. § 94 odst. 1 stavebního zákona právo požádat o jeho změnu, příp. má právo realizovat záměr, pokud pro jeho realizaci zákon nevyžaduje vydání stavebního povolení, resp. jeho ohlášení. Započítím realizace takového záměru se však tato osoba stává ve smyslu příslušné zákonné definice stavebníkem. Osoba žadatele, a tedy i oprávněného z územního rozhodnutí, má dle ust. § 93 odst. 5 stavebního zákona také právo oznámit stavebnímu úřadu, že upustila od záměru (za předpokladu, že realizace dosud nebyla započata).

---

10) Takto se vyslovil Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ve svém závěru č. 95 ze dne 11. 6. 2010 s názvem „Přechod práv z veřejnoprávní smlouvy podle § 78 stavebního zákona“, dostupné z: [file:///D:/Sta%C5%BEen%C3%A9%20soubory/Z%C3%A1v%C4%9Br\\_95-P%C5%99echod\\_pr%C3%A1v\\_z\\_ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%AD\\_smlouvy\\_podle\\_%C2%A7\\_78\\_stavebn%C3%ADho\\_z%C3%A1kona.pdf](file:///D:/Sta%C5%BEen%C3%A9%20soubory/Z%C3%A1v%C4%9Br_95-P%C5%99echod_pr%C3%A1v_z_ve%C5%99ejnopr%C3%A1vn%C3%AD_smlouvy_podle_%C2%A7_78_stavebn%C3%ADho_z%C3%A1kona.pdf), citováno dne 24. 5. 2021.

S osobou oprávněného z územního rozhodnutí naopak stavební zákon nespojuje právo požádat o stavební povolení, tzn., že dle stavebního zákona může o vydání stavebního povolení požádat kdokoli, kdo prokáže vlastnické právo k pozemku (stavbě) nebo doloží souhlas vlastníka.<sup>11)</sup>

## 2) Stavebník

V postupech, jejichž výsledkem má být akt zakládající právo realizovat stavbu, příp. v jiných návrhových postupech, které se týkají stavby již realizované, užívá stavební zákon pojmu stavebník. Nelze však říci, že pojem stavebník odpovídá obsahově pojmu žadatel o vydání správního aktu umožňujícího realizaci stavby, neboť definice pojmu stavebník je významově širší a zahrnuje vedle žadatele i jiné subjekty, které mohou vstupovat do příslušných vztahů po celou dobu realizace stavby. Dle ust. § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je *stavebníkem osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.*

S osobou, resp. osobami, stavebníka spojuje stavební zákon množství procesních práv, ale i procesních a hmotněprávních povinností. Není smyslem tohoto článku předkládat jejich kompletní výčet, v souvislosti s daným tématem však lze mezi právy stavebníka upravenými stavebním zákonem zmínit např. právo požádat o prodloužení platnosti stavebního povolení nebo oznámit stavebnímu úřadu upuštění od záměru dle ust. § 115 odst. 4 (obdobně ust. § 94p odst. 5 a 94z odst. 2), právo žádat o změnu stavby před dokončením (§ 118), právo žádat o vydání kolaudačního souhlasu (§ 121 a násl.), právo žádat o předčasné užívání stavby (§ 123), případně o povolení zkušebního provozu (§ 124).

Stavebníkem je tedy kromě žadatele o vydání povolení stavby také osoba, která stavbu provádí, dále investor a objednatel stavby. Veškerá práva a povinnosti, která stavební zákon přiznává stavebníkovi, kromě samotného žadatele o stavební povolení, náleží i těmto ostatním osobám. Není proto vyloučeno, aby např. o kolaudační souhlas žádal objednatel nebo investor stavby, tedy subjekt, který nebyl žadatelem ve stavebním řízení, a současně, aby jiný stavebník stavbu prováděl. Jak dovodil ve své judikatuře Nejvyšší správní soud, nejedná se o formu procesního nástupnictví, ale o přistoupení osoby (dalšího) stavebníka vedle původního žadatele, ke kterému není třeba souhlasu stavebního úřadu. K nabytí statusu stavebníka totiž dochází naplněním znaků vyplývajících ze zákona.<sup>12)</sup>

---

11) Jiný problém může v těchto situacích, kdy o stavební povolení žádá jiná osoba než oprávněný z územního rozhodnutí, představovat využití dokumentace pro územní řízení za účelem zpracování projektové dokumentace, aniž by došlo k převodu majetkových práv k této dokumentaci jakožto autorského díla, příp. předmětu vlastnictví nehmotné povahy. Proto, má-li dojít ke změně osoby zajišťující projektovou přípravu a získání příslušných povolení, je třeba myslet i na získání práv k nižším stupňům dokumentace záměru.

12) Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33.

V důsledku této spíše neobvyklé zákonné konstrukce nicméně vyvstává množství poměrně znepokojujících otázek, na které praxe ani judikatura dosud jednoznačně neodpověděly.<sup>13)</sup> S tématem tohoto příspěvku souvisí např. otázka přechodu práv a povinností stavebníka v případě osob, jímž toto postavení nevzniká v důsledku příslušného povolovacího řízení, ale kterým toto postavení na rozdíl od žadatele náleží přímo ze zákona.

### **Přechod a převod práv a povinností v režimu stavebního zákona**

K přechodu práv a povinností, založených rozhodnutím nebo jiným správním aktem vydaným v režimu stavebního zákona, dochází v obecné rovině okamžikem vzniku právního nástupnictví, nazývaného také sukcese. Té rozeznáváme dva druhy – univerzální a singulární. Univerzální sukcese znamená, že do všech práv a povinností právního subjektu nastupuje jiná osoba (osoby). Nastává přímo ze zákona, jakmile nastala skutečnost pro ni stanovená – u fyzické osoby je touto skutečností smrt, resp. prohlášení za mrtvého, u právnické osoby nastává právní nástupnictví při jejím zániku, dojde-li současně k převzetí jejího jmění jinou právnickou osobou (jinými právnickými osobami). U fyzických osob je důvodem univerzální sukcese v případě majetkových práv i pravomocně uložený trest propadnutí majetku. Singulární sukcese znamená, že jiná osoba nastupuje jen do některých práv nebo povinností. K tomu dochází nejčastěji právním úkonem oprávněného, ale též ze správního aktu (např. vyvlastněním).<sup>5)</sup>

K přechodu práv a povinností v režimu stavebního zákona na právního nástupce fyzické nebo právnické osoby tedy dochází přímo ze zákona, resp. na základě právního úkonu oprávněné či povinné osoby (typicky převod vlastnického práva k nemovitosti), tzn., že k němu pro účely řízení a jiných postupů v režimu stavebního zákona není třeba žádného dalšího úkonu, event. „schválení“ ze strany stavebního úřadu. Podmínkou pro uvedený přechod práv a povinností z rozhodnutí či jiných aktů vydaných in rem v zásadě je, aby byl oprávněný, ze kterého mají práva a povinnosti z vydaného správního aktu v rámci singulární nebo univerzální sukcese přecházet na právního nástupce, současně vlastníkem nemovitosti, jíž se tento správní akt týká.

S přechodem práv a povinností náležejících stavebníkovi přímo ze zákona počítá také výše citovaná zákonná definice pojmu stavebník, která vedle žadatelů o stavební povolení výslovně zmiňuje také jejich právní nástupce. Přechod práv a povinností na právního nástupce stavebníků, jež nejsou zároveň vlastníky nemovitosti (např. i z důvodu, že stavba je součástí pozemku, jehož vlastníkem je jiná osoba než stavebník), je většinou provázen změnou

---

13) Mimo téma článku lze zmínit např. problematiku procesního postavení subjektů odlišných od žadatele o vydání stavebního povolení v průběhu příslušného povolovacího řízení. Jako účastník – stavebník se ve stavebním řízení může přihlásit např. investor, resp. objednatel stavby, a to např. ve snaze o dispozici s podanou žádostí. Stavební úřad tak bude v prvé řadě postaven před otázkou, jakým způsobem rozhodnout o účastenství takové osoby. Pokud této osobě účastenství na straně stavebníka přizná, bude muset dle konkrétních okolností reagovat na případ neshodu mezi těmito dvěma subjekty s totožným zákonným postavením.

jiného než vlastnického práva k této nemovitosti, např. práva závazkového, avšak není to podmínkou.<sup>14)</sup> Přejchod práv a povinností na právní nástupce ostatních osob naplňujících definici pojmu stavebník – tj. osob provádějících stavbu, investorů a objednatelů stavby, je diskutabilní. S ohledem na příslušnou zákonnou definici, jež zmiňuje právní nástupce pouze v souvislosti s osobou žadatele (oznamovatele), a také to, že v tomto případě práva a povinnosti nesouvisí s vydaným individuálním správním aktem, ale zakládá je přímo a pouze stavební zákon, je možné se přiklonit spíše k výkladu, podle kterého k přechodu práv a povinností v těchto situacích (např. na právní nástupce objednatele stavby) nedochází.

V případech, kdy stavebník, resp. osoba oprávněná ze stavebního povolení, není současně vlastníkem pozemku, lze uvažovat také o převodu práv a povinností, neboť i tehdy můžeme hovořit o „právním nástupci“. Obdobně pak mohou vyvstat i situace, kdy má vlastník pozemku v úmyslu převést na jinou osobu práva stavebníka coby oprávněného ze stavebního povolení, aniž by současně převedl vlastnická práva k pozemku (na základě závazkového soukromoprávního vztahu mezi vlastníkem a „novým“ stavebníkem). Vzhledem k tomu, že by se v takových případech jednalo o převod veřejných subjektivních práv nezávisle na právním osudu věci, k níž se tato veřejná subjektivní práva vztahují, je na místě se domnívat, že by k němu mělo dojít veřejnoprávní smlouvou dle ust. § 162 odst. 1 správního řádu.<sup>15)</sup> S přihlédnutím k dikci příslušného ustanovení<sup>16)</sup> je nicméně nutno vyloučit samostatný převod veřejných subjektivních práv a povinností těch stavebníků, jejichž postavení vyplývá přímo ze zákona, aniž by probíhalo/proběhlo řízení, v němž by figurovali v postavení účastníků podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi subjekty soukromého práva není podmíněno zákonným zmocněním (na rozdíl od jiných druhů veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je výkon působnosti v oblasti veřejné správy a nikoliv pouze veřejná subjektivní práva a povinnosti již založená správním aktem).<sup>17)</sup> K samostatnému převodu práv a po-

---

14) Za takového právního nástupce by zřejmě mohl být považován i vlastník pozemku, na kterého by přešla práva odlišné osoby stavebníka v důsledku ukončení jejich soukromoprávního vztahu.

15) Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2015, sp. zn. 22 Cdo 81/2015, v němž soud uvedl, že smlouva o převodu dobývacího prostoru podle § 27 odst. 7 horního zákona má veřejnoprávní povahu. Obsahem takové smlouvy je totiž převod veřejných práv a povinností vztahujících se k dobývacímu prostoru, které jsou stanoveny v rozhodnutí obvodního báňského úřadu, a jedná se tak o veřejnoprávní smlouvu o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv a povinností podle § 162 spr. řádu, tedy mezi soukromoprávními subjekty. Obdobné závěry učinil Nejvyšší soud také v rozsudku ze dne 16. 9. 2014, č. j. 26 Cdo 781/2013-228, a sice že práva a povinnosti ze stavebního povolení nelze převést soukromoprávní smlouvou.

16) Dle ust. § 162 odst. 1 správního řádu mohou ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.

17) Srov. např. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4, str. 793.

vinností stavebníka veřejnoprávní smlouvou bude docházet tehdy, pokud nový subjekt nevstoupí do pozice stavebníka pro účely postupů dle stavebního zákona již pouhým faktickým prováděním stavby (nikoliv v pozici stavebního podnikatele), případně jejím financováním, což je oproti veřejnoprávní smlouvě cesta výrazně jednodušší (viz výše).

## **Závěr**

Závěrem tohoto příspěvku nezbyvá než podotknout, že problematika přechodu veřejných subjektivních práv a povinností a možností jejich převodu představuje obecně téma značně neprobádané a nejasné. S nadsázkou by se dalo říci, že se jedná o kostlivce ve skříni, který straší nejednoho investora, advokáta či správní orgán, kteří jsou nuceni hledat či přijímat řešení v konkrétních případech. Nezbyvá tedy než doufat, že tento příspěvek podnítl odbornou diskusi na uvedené téma, příp. že konzistentní a ucelený přístup v souvislosti s tímto tématem zaujme v budoucnu také judikatura nejvyšších soudů.

# Před jakými záměry chráníme oblasti cenného krajinného rázu?

Kateřina Komárová

Předmětem příspěvku je analýza územního a stavebního řízení, které vyústilo ve stavbu záměru atypické rozhledny na území přírodního parku v hřebenových partiích hor. Smyslem není kritika rozhodovacích či hodnotících procesů účastníků řízení, ale spíše snaha upozornit na mnohdy kontroverzní stavby, které se v současnosti stále více objevují napříč českými pohorími. Tyto stavby jsou zásahem do estetické stránky tamní krajiny a zároveň zátěží ekosystému samotného. Přestože veškerá řízení proběhla v souladu s platnou legislativou, byla bych ráda, kdyby tento příspěvek vedl k zamyšlení, co pro nás vlastně krajinný ráz a jeho zákonná ochrana znamená, a zda, mnohdy ve skrytosti pod určitou mírou „subjektivity“ rozhodování, nehrají významnější roli ekonomické přínosy stavby právě před zájmem na ochraně přírody.

## Úvod

S rozmachem průmyslu a postupnými zásahy člověka do přírody vyvstala mnohostranná potřeba její ochrany. Krajina ve svém (nejen) vizuálním charakteru je chráněna zejména institutem krajinného rázu, který je zakotven v §12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Je definován jako přírodní, kulturní a historická charakteristika konkrétního místa či oblasti, pročež je chráněn před zásahy, které by mohly snížit či změnit jeho ráz. Toto posouzení je svěřeno příslušnému orgánu ochrany přírody (dále jen „OOP“), který k zamýšlené činnosti vydá své závazné stanovisko, jehož obsah je dále závazným podkladem pro navazující (nejčastěji stavební) řízení. Zásahy mohou být navíc prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků (dále jen „VKP“), zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.<sup>1)</sup> Samotné kauzální posuzování jednotlivých zásahů do krajinného rázu je však poměrně komplikovanou a mnohostrannou záležitostí, zejména s ohledem na případné ekonomické přínosy stavby. Při tomto porovnání však otázka ekonomického přínosu není rovnocennou ve vztahu k možnému zásahu do krajinného rázu. Lze k němu při rozhodování o únosnosti zásahu přihlížet pouze tehdy, pokud by byl daný zásah minimální. V opačném případě je třeba hledat jiné vhodné alternativy provedení záměru, jehož negativní zásah by byl menší, s přihlédnutím k vhodnosti z hlediska hospodárnosti stavby.<sup>2)</sup>

---

1) § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 7. 5. 2021].

2) Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75.

## Vybraná lokalita

Různé variace stezek v oblacích či korunách stromů patří v České republice v posledních letech mezi oblíbené turistické atrakce nacházející se často v nedotčené přírodě. V tomto případě se bude jednat přímo o záměr, který mě přivedl k dosavadnímu tématu mé disertační práce<sup>3)</sup> – Stezku v oblacích v obci Dolní Morava, která slouží jednak jako rozhledna a jednak jako populárně-naučná stezka se zaměřením na místopis a ekologii. Vzhledem ke své výšce necelých 50 m vysoce převyšuje pohledovou hranici lesa, což může být problematické zejména, jedná-li se o oblast dosud podobnými stavbami nedotčenou. Stavba je umístěna v tisíci metrech nad mořem na horském hřebeni a nachází se na území přírodního parku, který je dle ustanovení §12 odst. 3 ZOPK určen „*K ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona...*“. Zvláště chráněné území v podobě národní přírodní rezervace Králický Sněžník se rozkládá pouze o pár desítek metrů dále – jeho ochranné pásmo sahá téměř k patě stavby. Téměř stejné území zahrnuje i evropsky významná lokalita soustavy Natura 2000. Obě územní ochrany chrání zejména společenstva alpské a montánní vegetace – cílem ochrany je les směřující k pralesu, mokřady a vzácné a ohrožené druhy rostlin.<sup>4)</sup>

## Územní řízení

Základním stavebním kamenem územního řízení je zcela jistě územní plán. Ten jako koncepční nástroj územního plánování stanovuje poměry a vztahy v území příslušné obce. Určuje limity činnosti, které mohou být na konkrétních místech prováděny – vymezuje jednotlivé druhy pozemků a tím jim předurčuje budoucí využití.

Ve fázi zadání územního plánu krajský úřad k obdržení návrhu záměru ve svém stanovisku dle § 47 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) uvedl, že má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí (posuzování vlivů koncepce na životní prostředí neboli SEA). Úřad stanovil podrobný obsah a rozsah **vyhodnocení vlivů na životní prostředí**, včetně zpracování možných variant řešení.<sup>5)</sup> Koncepce plánovaného záměru tak byla posuzována zejména s důrazem na půdní a lesní pozemky, lesní zvěř, ochranu přírody a krajinného rázu, a na zhoršení hlukové a dopravní situace.<sup>6)</sup>

---

3) V současné době je autorka studentkou 3. ročníku doktorského studijního programu Správní právo a právo životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

4) § 2 vyhlášky č. 447/2013 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Králický Sněžník a stanovení jejích bližších ochranných podmínek. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 7. 5. 2021].

5) § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 7. 5. 2021].

6) EMPLA AG spol. s r. o. *Posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA) dle zákona č.100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v platném znění*. Hradec Králové, říjen 2013, archivní č. 407/13.



Dále se SEA zabývala popisem současného stavu životního prostředí v místě budoucí realizace stavby. Plochy, na kterých měla být stavba umístěna, byly pokryty lesním porostem, a další se nacházely ve smrkové mlazině se slabě vyvinutým podrostem. Žádná ze zmíněných ploch nebyla součástí velkoplošného chráněného území, nacházely se však na území přírodního parku. V širším okolí lze nalézt také registrované významné krajinné prvky, které by však nebyly změnou územního plánu dotčeny. Co se týče významných krajinných prvků stanovených zákonem, dotčeným byl pouze les.<sup>7)</sup>

Charakteristika celého území je však dána územím velké krajinářské a ekologické hodnoty, které zasluhuje zvýšenou pozornost. Samotné pohoří Králického Sněžníku představuje v měřítku celé České republiky unikátní území. Charakteristickým jevem je zde vysoká lesnatost (v severní části až 90 %) s dominancí smrku. V částech, kde klesá nadmořská výška, lesní porosty ustupují pastvinám. Velmi zřetelným rysem pohoří je existence výrazných horizontů – nejčastěji zde nalezneme zalesněné, vysoko položené, hřebenové partie jednoznačně vymezující prostor. Některé vrcholy zalesnění postrádají (například sám Králický Sněžník – 1 423 m n. m.) kvůli přírodním dispozicím.<sup>8)</sup>

Následně je v dokumentu uveden výčet složek životního prostředí, které by mohly být realizací ovlivněny – jednou z nich je i krajinný ráz. Problémem je v tomto případě poměrně značná výška plánované stavby umístěné v pohledově exponovaných horizontech. Krajinný ráz je třeba posuzovat také v návaznosti na zachování VKP, které zde představuje zejména les. Trvalý zábor pozemku určeného k plnění funkcí lesa (PUPFL) bude realizován na obou plochách v rozsahu nezbytném pro vybudování nástupního a výstupního objektu Stezky v oblacích, a to v rozsahu 0,022 ha a 0,048 ha. V dokumentu SEA je zdůrazněno, že je žádoucí co nejmenší zásah do porostů v dané lokalitě. Má být provedeno pouze odstranění nezbytně nutných jedinců. Okrajové stromy mohou být využity pro stabilizaci stavby. Vzhledem k výše uvedenému byl vliv na významný krajinný prvek vyhodnocen jako negativní. Pokud by koncepce realizována nebyla, ke zmíněnému ovlivnění by totiž nedošlo.

Z hlediska krajinného rázu je obecně **podmínkou** vhodné začlenění záměru do krajiny tak, aby nedošlo ke snížení její estetické hodnoty. Měřítko krajiny má nepochybně estetický význam, avšak zahrnuje i význam funkční. Ve chvíli, kdy velké měřítko není kladně vnímaným kontrastem a u lidských děl projevem úspěšné realizace tvůrčího záměru, získává pro krajinný ráz zápornou hodnotu. Opakem je harmonické měřítko, které závisí na těsnosti vztahu mezi funkčností prvku a velikostí jeho měřítka. Je proto třeba zvažovat tento vztah tak, aby byla harmonie vyvážená a pozitivní. U Stezky v oblacích je neproblematičtější výstupní objekt, obsahující výraznou vertikálu situovanou do značně exponovaného místa. Je zde potenciál vizuálního dosahu a modifikace horizontu východního hřebene.<sup>9)</sup> Výškové stavby v okolí však již existují, jak zmiňuje dokument, jedná se o jednoduchou dřevěnou rozhlednu, která je sice z protějšího hřebene viditelná, kvůli

---

7) tamtéž

8) tamtéž

9) tamtéž

své výšce cca 25 m<sup>10)</sup> a jednoduché, úzké dřevěné konstrukci, však nepůsobí výrazným dojmem a horizont nijak významně nenarušuje.

Poté následují **navrhovaná opatření** pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. Zde je zopakováno vhodné začlenění stavby do krajiny, aby nebyla snížena estetická funkce území – k tomu zpracovatel navrhuje vhodné sadové úpravy jednotlivých záměrů. Důraz je kladen také na zachování VKP a zachování základních krajinnotvorných funkcí – a to jak ve vztahu ke stávajícím přírodním dispozicím, tak s ohledem na vizuální účinek nezbytných dopadů souvisejících s realizací záměru.<sup>11)</sup>

Výsledkem posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí je návrh jejího zpracovatele na souhlasné stanovisko, ovšem za splnění dvou podmínek:

- budou respektována v dokumentu navržená opatření a podmínky,
- respektování plošné regulace ploch nebo jiná zmírňující opatření (zde patří mimo jiné potřeba vypracování samostatného kauzálního posouzení z hlediska krajinného rázu pro objekt Stezky v oblacích).

Poté bylo potřeba posoudit soulad navrhované změny územního plánu s koncepcemi nadřazenými, které musí být respektovány (zásady územního rozvoje, politika územního rozvoje a další). Návrh byl shledán souladným, proto bylo na základě tohoto dokumentu vydáno krajským úřadem souhlasné stanovisko s navrhovanou změnou územně plánovací dokumentace. K tomuto návrhu nebyly podány žádné námítky ani připomínky. **Změna územního plánu č. 6** byla schválena Zastupitelstvem obce Dolní Moravy a plán byl následně dne 28. 4. 2014 vydán.

## Stavební řízení

Po vypracování stavebního projektu Stezky v oblacích bylo potřeba získat v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 ZOPK souhlas orgánu ochrany přírody s umístěním záměru. Na tomto základě bylo vypracováno **posouzení vlivu navrhované stavby a využití území na krajinný ráz**, které bylo použito jako podklad pro vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny<sup>12)</sup> podle § 12 ZOPK. Studie již v úvodu popisu hodnoceného záměru uvádí základní informace: stavba je stavbou dočasnou (na 30 let), objekt je tvořen šroubovitě se zvedající dřevěnou lávkou uvnitř i po jeho obvodě, vedoucí až na vrchol, kde je zakončena plošinou ve výšce cca 48,8 metrů nad zemí. V dálkových pohledech

---

10) KOS, Michal. *Rozhledna na Klepáci*. [online]. Cit. 8. 5. 2021. Dostupné z: <https://www.sneznik.cz/pohori/turisticke-cile/rozhledny/rozhledna-na-klepaci>.

11) EMPLA AG spol. s r. o. *Posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA) dle zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v platném znění*. Hradec Králové, říjen 2013, archivní č. 407/13.

12) VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 510. ISBN 978-80-7400-675-3.

se tak bude uplatňovat pouze koncový objekt stezky s tobogánem. O stezce zpracovatel studie uvádí, že „*je umístěna tak, aby v dálkových pohledech nenarušovala linii horizontu. Je skryta v lese, tak aby se opticky snížila její výška...*“.<sup>13)</sup> Hlavním bodem posuzování z hlediska krajinného rázu tak byl zmíněný objekt s tobogánem, který se vizuálně uplatňuje v dálkových pohledech.

Důležitá je zejména část studie, která se zabývá tzv. dotčeným krajinným prostorem – tedy oblastí, na které se projevují bezprostřední fyzické vlivy navrhovaného záměru na krajinný ráz – zvláště tedy vliv vizuální, který je jejím nejsilnějším sensuálním vlivem. Potenciální dotčený krajinný prostor s maximálním možným (hypotetickým) dosahem se nejvíce rozprostírá v jižním směru a dosahuje vzdálenosti až 20 km od řešeného záměru.

Vzhledem k samotnému vyhodnocení vlivů se zpracovatel jako první zaměřil na vliv na **přírodní charakteristiku** území, který spočívá především v likvidaci lesního (smrkového) porostu v celkovém rozsahu cca 800 m<sup>2</sup>. Protože se zde nachází plošné zalesnění a v oblasti vrcholových částí sjezdovek zase odlesněné partie, lze tento vliv na krajinný ráz akceptovat. Do ostatních cenných znaků přírodní charakteristiky zasaženo nebude a ani k zásadnějším terénním úpravám nedojde. Proto byl vliv na krajinný ráz klasifikován jako slabý.<sup>14)</sup>

Následná **kulturně-historická charakteristika** území, která v tomto případě tkví v rekreačním využití Stezky v oblacích, ukázala, že spolu s ochranou přírody a krajiny dnes patří rekreační využití dané oblasti k jejím hlavním prioritám. Záměr tak bezpochyby není v rozporu s funkčním zaměřením území. Dokonce je spatřován pozitivní faktor v napojení stezky na stávající rekreační infrastrukturu – bude umístěna v horní části sjezdovky a nedochází tak k rozšiřování aktivit do volné krajiny. Celkový vliv na tuto charakteristiku krajinného rázu byl klasifikován jako *nevýznamný* či *pozitivní*.<sup>15)</sup>

Posledním okruhem vlivů je **vizuální charakteristika – estetické hodnoty, prostorové vztahy a harmonie**. Tento okruh se jeví být tím nejproblematičtější. Hlavní otázkou je, zda je tato změna akceptovatelná s ohledem na ochranu krajiny a jejího rázu. Autor studie uvádí, že lokalizace výrazných architektonických prvků do exponovaných poloh není jevem neobvyklým, ba dokonce historicky poměrně častým – odkazuje se na bývalou 33,5 metrů vysokou rozhlednu, která kdysi stávala na vrcholu Králického sněžníku. V současné době se však v hřebenových partiích masivu žádné pohledově výrazné stavby nenacházejí, záměr tak tedy bude takovou stavbou ojedinělý (pozn. autora). Samotná konstrukce je navržena bez opláštění, nebude se tak dle názoru zpracovatele projevovat jako celistvá stavba. Je však třeba mít na mysli, že vzhledem k nezastavenosti hřebenových partií hor bude záměr stavbou kontrastní. Autor studie však poznamenává, že přesto je možné

---

13) KLOUDA, Tomáš. *Posouzení vlivu navrhované stavby a využití území na krajinný ráz*. Zpracováno v září 2014.

14) tamtéž

15) tamtéž

připustit jeden objekt tohoto funkčního zaměření, a to jako protiváhu jednoduché dřevěné rozhledny na protějším vrcholu hory Klepý. Z výše uvedeného je zřejmé, že stavba bude mít významný vliv na krajinný ráz, nepůsobí však negativní či nepřípustný zásah do zde identifikovaných znaků. Z těchto důvodů byl vliv stavby na vizuální charakteristiku krajinného rázu nakonec zhodnocen jako středně silný. Ze závěru posouzení vlivu stavby na krajinný ráz vyplývá, že zásah zde nedosáhne takové míry, která by vylučovala jeho uskutečnění. Dle zpracovatele lze tedy záměr v souladu s § 12 ZOPK považovat za únosný.<sup>16)</sup>

Na základě tohoto dokumentu bylo Odborem životního prostředí Městského úřadu Králíky vydáno dne 14. září 2014 **souhlasné závazné stanovisko** k zásahu do krajinného rázu na území přírodního parku Králícký Sněžník. Organ ochrany přírody a krajiny v návaznosti na výše uvedenou odbornou studii dospěl k závěru, že realizací předmětné stavby k významnému narušení krajinného rázu nedojde. Je však potřeba, aby byly splněny následující podmínky, a to:

- důsledné dodržení ČSN 83 9061 „Technologie vegetačních úprav v krajině – Ochrana stromů, porostů a vegetačních ploch při stavebních pracích“;
- po dokončení stavby provést celkový úklid stavebních a odpadních materiálů a celý dotčený přírodní park uvést do stavu přírodě blízkého.<sup>17)</sup>

V návaznosti na to byl investorem dne 22. 9. 2014 podán u příslušného stavebního úřadu návrh na uzavření **veřejnoprávní smlouvy**, která podle § 78a odst. 1 stavebního zákona nahrazuje územní rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení. Nedílnou součástí smlouvy jsou také podmínky dotčených orgánů a třetích osob k umístění a provedení stavby, kterými je např. orgán státní správy lesů, vodoprávní úřad, úřad pro civilní letectví či Ministerstvo obrany ČR.<sup>18)</sup>

## Závěr

Přestože mnohé výše tvrzené o záměru stavby Stezky v oblacích bylo pozitivního charakteru a naznačovalo tak únosnost jejího zásahu do krajinného rázu, skutečnost je poněkud jiná. Např. srovnání záměru stavby Stezky v oblacích s rozhlednou na protějším vrcholu Klepý jako s její protiváhou zní v teoretické rovině logicky, avšak při skutečném pozorování obou staveb ke stejnému závěru lze dojít jen s těžší. Za zmínku stojí také pozitivní hodnocení konstrukce bez opláštění, která má svou vizuální „propustností“ lépe zapadat do krajiny a nepůsobit příliš mohutně a komplexně – bohužel ani zde nelze ve skutečnosti s tvrzením souhlasit – již ze svahů protějšho hřebene působí stavba velmi komplexním dojmem a je tedy otázkou, nakolik absence opláštění konstrukce zmírňuje její vizuální dopad z větších vzdáleností.

---

16) KLOUDA, Tomáš. *Posouzení vlivu navrhované stavby a využití území na krajinný ráz*. Zpracováno v září 2014.

17) Závazné stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Králíky, ze dne 19. 9. 2014, č. j. 5117/2014/ŽP/JO/2.

18) Veřejnoprávní smlouva ze dne 17. 10. 2014, č. j. 5192/2014/ÚPSÚ/DN/328.3/ÚR,SP-VPS.

Samotný postup orgánů státní správy odpovídal požadavkům zákonných ustanovení. Výsledek samotného hodnocení míry potenciálního zásahu zamýšleného záměru však vždy ve značné míře závisí na subjektivním pohledu dotčeného orgánu ochrany přírody. *“... zásah se nedá ani při sebevětší snaze objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto vždy bude, alespoň do určité míry, subjektivním skutkovým hodnocením.”*<sup>19)</sup>

Těžko tedy posuzovat, zda výstavbou záměru došlo k nepřiměřenému zásahu do krajinného rázu či nikoli. Pravdou však zůstává, že tato stavba s velkou dohledovou vzdáleností, a tedy poměrně rozsáhlým dotčeným krajinným prostorem, je umístěna přímo na území přírodního parku, který dle zákona chrání právě místa s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, které nepožívají jiné území ochrany dle části třetí ZOPK. Neměly by v takových případech plánované záměry podléhat přísnějšímu hodnocení, co se týká požadavku na minimální míru dotčení krajinného rázu? Nebo by měl být záměr posuzován obdobně jako v dalších horských oblastech, které takové ochrany nepožívají? Jaké rozhodnutí by odpovídalo smyslu zákona, kterým je v tomto případě chránit krajinný ráz před jeho změnou či snížením?

---

19) Rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. 3 As 86/2014-49.

## Návrh nového stavebního zákona prošel 3. čtením v Poslanecké sněmovně

Roman Vodný

**Dne 26. května 2021 prošel návrh nového stavebního zákona a souvisejícího tzv. změnového zákona 3. čtením v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Po nezbytných legislativních úpravách tedy návrh zamíří do Senátu Parlamentu ČR.**

Rekodifikace veřejného stavebního práva je jednou z priorit vlády, v jejímž programovém prohlášení je uvedeno, že vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice a prosadí rekodifikaci veřejného stavebního práva, která povede ke zjednodušení a zkrácení přípravy staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti České republiky. Proces rekodifikace veřejného stavebního práva byl zahájen v roce 2017, návrh nového stavebního zákona schválila vláda 24. srpna 2020 a do Poslanecké sněmovny byl předložen 10. září 2020. První čtení proběhlo v listopadu 2020, následovalo projednání ve výborech a druhé čtení proběhlo v předvečer Velkého pátku, 1. dubna 2021 na k tomuto bodu svolané mimořádné schůzi. V rámci druhého čtení bylo uplatněno celkem 76 jednotlivých pozměňovacích návrhů, které obsahují cca 300 dílčích změn, z nich 2 jsou komplexní.

### Přijaté pozměňovací návrhy

Vlastní 3. čtení návrhu nového stavebního zákona a souvisejícího tzv. změnového zákona bylo zahájeno 5. května 2021, pokračovalo 12. května 2021 a dokončeno bylo tedy již zmíněného 26. května 2021. Jednání bylo několikrát přerušeno a zaznělo na něm množství výtek vůči návrhu nového stavebního zákona. K hlasování o předložených pozměňovacích návrzích se tak dostalo až zmíněného 26. května 2021. A jaké změny tedy vládní návrh stavebního zákona na úseku územního plánování nakonec obsahuje?

### **Komplexní pozměňovací návrh Hospodářského výboru**

Jedním ze dvou komplexních pozměňovacích návrhů byl návrh skupiny poslanců, který schválil Hospodářský výbor. Poslanecká sněmovna se shodla, že tento komplexní pozměňovací návrh, ačkoliv nebyl schválen Poslaneckou sněmovnou, bude sloužit jako základ pro ostatní uplatněné pozměňovací návrhy, což je poměrně neobvyklý krok, který schvalování nového stavebního zákona provází.

Tento komplexní pozměňovací návrh zejména obsahuje vytvoření státní stavební správy v zásadě v tom rozsahu, v jakém ji obsahovala verze návrhu odeslaná do meziresortního připomínkového řízení. Dále jsou jeho obsahem dílčí úpravy, které bylo nezbytné v návrhu provést právě ve vazbě na tuto změnu, a další legislativně technické úpravy.

Poslanecká sněmovna ve 3. čtení tento návrh schválila, čímž se stal nehlasovatelným druhý komplexní pozměňovací návrh předložený také skupinou poslanců v čele s poslancem Kupkou.

### **Pozměňovací návrhy, u kterých MMR s návrhem souhlasilo**

Mezi ně patří zejména pozměňovací návrh poslance Sadovského **vedený pod číslem 7861**, který se týká úpravy jednotného standardu. Vedle formálních úprav je podstatné, že navrhuje také to, aby v jednotném standardu byla vyhotovována také územní opatření tak, aby bylo možné jejich zveřejnění v národním geoportálu územního plánování.

Dalším je tzv. průřezový pozměňovací návrh poslance Kalouse, **vedený pod číslem 7933**. Z hlediska územního plánování přináší zejména doplnění dvou přechodných ustanovení k vymezení zastavěného území v případě, že došlo k ukončení platnosti územně plánovací dokumentace (ÚPD) vydané podle zákona č. 50/1976 Sb. a to v dvou rozdílných rovinách: marným uplynutím lhůty (známé již z § 188 stávajícího stavebního zákona) nebo na základě zrušení takové dokumentace rozhodnutím příslušného zastupitelstva obce, což je nová kompetence, která se u těchto „starých“ územních plánů zastupitelstvu obce uděluje.

Již poněkud kontroverznější je návrh poslance Kalouse **vedený pod číslem 7934**, který doplňuje do ustanovení týkajícího se územní studie, že územní studie se použije jako podklad pro rozhodování také v případě, že neexistuje územní plán. Významné je v tomto kontextu však odůvodnění tohoto návrhu, z něž lze usuzovat, že cílem je, aby při zrušení nebo ukončení platnosti územního plánu (či jeho části) byly zastavitelné plochy, pro které byla vyhotovena územní studie a údaje o ní jsou zapsány v Evidenci územně plánovací činnosti, byly i nadále vedeny jako zastavitelné plochy. Územní studie však nemůže vymezovat zastavitelné plochy, a pokud dojde ke zrušení územního plánu, jeho části či k ukončení jeho platnosti, pak existence územní studie nemůže znamenat, že se v území bude nadále rozhodovat, jakoby územní plán stále existoval. Územní studie nemůže „převzít“ funkci územně plánovací dokumentace, která je pro rozhodování v území závazná. Lze uvést, že při zrušení nebo ukončení platnosti územně plánovací dokumentace nedochází automaticky ke zrušení územní studie, avšak pokud územní studie řeší zastavitelnou plochu, která byla obsažena ve zrušené části opatření obecné povahy, je z podstaty věci neaplikovatelná, neboť, jak je uvedeno výše, územní studie nemůže nahradit územně plánovací dokumentaci. Jednalo by se o obcházení zákona.

Z dalších návrhů se jedná např. o pozměňovací návrhy č. 7650 poslance Dolínka, týkající se rušení starých územních plánů zastupitelstvem obce (posun nabytí účinnosti tohoto ustanovení), č. 8038 poslance Profanta, týkající se formulační úpravy v ustanoveních k plánovacím smlouvám, č. 8040 taktéž poslance Profanta, týkající se úpravy v ustanoveních k náhradám za změnu v území (byť tato úprava je spíše v neprospěch občanů) a č. 8042 poslance Profanta, který se týká formulační úpravy v již navrženém ustanovení o neslučitelnosti funkce projektanta a pořizovatele územně plánovací dokumentace.

V rámci uplatněných pozměňovacích návrhů se objevilo i několik odlišných návrhů k **tzv. zelené infrastruktuře** (pod různými názvy: zelená infrastruktura, modro-zelená infrastruktura, zeleno-modrá infrastruktura apod.). Pro potřeby tohoto článku budeme však hovořit pouze o zelené infrastruktuře, tak, jak ji zmiňuje také sdělení Evropské komise COM (2013)249 final. Většina z těchto pozměňovacích návrhů však zcela nevhodně omezovala chápání pojmu zelená infrastruktura pouze na vybrané prvky městské zeleně, což je v příkrém rozporu s definicí zelené infrastruktury i ve výše zmíněném sdělení, kde se uvádí mj.: „*Zelená infrastruktura: strategicky plánovaná síť přírodních a polopřírodních oblastí s rozdílnými environmentálními rysy, jež byla navržena a je řízena s cílem poskytovat širokou škálu ekosystémových služeb. Zahrnuje zelené plochy (nebo modré plochy, jde-li o vodní ekosystémy) a jiné fyzické prvky v pevninských (včetně pobřežních) a mořských oblastech. Na pevnině se zelená infrastruktura může nacházet ve venkovských oblastech i v městském prostředí.*“

Pozměňovací návrh poslankyně Balcarové **vedený pod číslem 7960**, který přijat nebyl, pojem zelená infrastruktura sice uváděl v zásadě v souladu s uvedeným sdělením, avšak vůbec nijak jej „nepropisoval“ do obsahů územně plánovacích dokumentací. Pojem se tak stal v zákoně zcela nadbytečným.

Z toho důvodu připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj vlastní pozměňovací návrh, **vedený pod číslem 8027**, který uplatnila sama ministryně Dostálová a spolu s ní poslanec Dolínek, který byl nakonec Sněmovnou přijat. Tento návrh uvádí zelenou infrastrukturu jako součást veřejné infrastruktury. Cílem návrhu je tedy zavedení pojmu „zelená infrastruktura“ do stavebního zákona a její výslovné uvedení jako systému, který je předmětem řešení územně plánovacích dokumentací.

### **Pozměňovací návrhy, u kterých bylo uplatněno negativní stanovisko**

Rozsáhlý pozměňovací **návrh č. 7624** poslance Dolínka, který plénum Poslanecké sněmovny přijalo, se týká **striktních lhůt pro pořizovatele i pro zastupitelstvo (vládu)** v procesu pořizování **všech nástrojů územního plánování**. Je potřeba říct, že již vládní návrh obsahoval objektivní lhůty v těch situacích, kdy bylo možné tyto lhůty stanovit. V ostatních případech platí zásada, že pořizovatel jedná vždy bez zbytečných odkladů (vyjádřená v § 6 odst. 1 správního řádu). Je třeba říci, že jsou v procesu pořizování ÚPD kroky, u kterých nelze objektivní lhůtu vůbec stanovit, protože je odvislá od jiného procesu (např. u vyhodnocení připomínek, kdy není dopředu známo, zda jich bude 5 nebo 5 000, u stanovisek, kdy není zřejmé, jaké požadavky dotčené orgány uplatní apod.).

Je také nezbytné poukázat na skutečnost, že návrh nového stavebního zákona má proces pořízení shodný pro všechny ÚPD. Je třeba si uvědomit, že je poměrně velký rozdíl mezi pořizováním územního rozvojového plánu (i dle zapojeného počtu dotčených orgánů) a např. územního plánu pro malou obec. Pořizovatel se bude muset vypořádat s vydanými stanovisky, vyjádřeními, připomínkami apod., které budou významně rozdílného počtu u územního rozvojového plánu a územního plánu.

Zavedení lhůt paradoxně může v některých případech procesy pořizování spíše prodloužit, neboť v současné době jedná pořizovatel bezodkladně, zatímco podle nové úpravy bude mít stanovenu konkrétní objektivní lhůtu, která je stejná pro velký (nebo problémový) územní celek (např. celý stát) i pro malou obec, což je zcela neadekvátní. V některých



případech jsou stanovené lhůty v jednom ustanovení v rozporu se lhůtami stanovenými v jiném ustanovení (např. § 98 odst. 1 vs. § 98 odst. 2 návrhu), kdy autor návrhu zřejmě pouze bez širšího kontextu stanovoval lhůty, aniž by přemýšlel nad vzájemným vztahem jednotlivých činěných kroků v rámci procesu pořizování ÚPD.

Velmi problematickým je přijatý pozměňovací **návrh č. 8009** poslance Kolovratníka, který stručně řečeno navrhuje, aby **rozpracované ÚPD byly vždy dokončeny podle dosavadních právních předpisů**, přičemž však z nové úpravy vybírá pro proces výhodné úpravy, takže např. z námitek dělá připomínky. Takový přístup je ale nepřijatelný a je otázkou, zda není ve svém důsledku dokonce protiústavní. Každopádně však bude mít spíše negativní dopad do jednotlivých procesů a do právní jistoty v území, neboť ještě desetiletí po nabytí účinnosti nového zákona budou probíhat vedle sebe procesy podle dosavadního stavebního zákona a podle nového stavebního zákona.

Součástí tohoto pozměňovacího návrhu je pak také další posunutí termínu ukončení platnosti těch územně plánovacích dokumentací, které byly vydány ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Původní termín stanovený na rok 2012 se tak posouvá až do konce roku 2028.

Přijatý pozměňovací návrh **vedený pod číslem 7951** poslance Kalouse přináší jmenování **určeného zastupitele** i v případě pořizování územní studie. Byť samo jmenování určeného zastupitele u pořizování územní studie není zásadně konfliktní bod, a to přestože územní studie je výkonem státní správy (chce-li samospráva o svém území rozhodovat, má k tomu jiný nástroj, kterým je regulační plán), návrh chybně odkazuje na osoby uvedené v § 46 odst. 2, což jsou osoby, jimiž svou činnost vykonává pořizovatel. Návrh tak fakticky zakládá střety v rámci kompetencí, což může vést k průtahům při pořizování.

## Nepřijaté pozměňovací návrhy

### **Územní plánování v samostatné působnosti**

Prvním, a na úseku územního plánování zřejmě nejvýznamnějším z nepřijatých pozměňovacích návrhů je návrh na **pořizování ÚPD v samostatné působnosti** poslance Kolovratníka, **vedený pod číslem 8008**. Tento „převod“ požadují zejména velká města v čele s Prahou, Brnem a Ostravou. Jeho základním principem je, že pořizování zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů je samostatnou působností, a to se všemi souvisejícími dopady, tedy i s vlastním finančním krytím této činnosti z rozpočtů samospráv, bez jakéhokoliv příspěví státu.

Proces přípravy územně plánovací dokumentace je v současné době kombinovaným výkonem, a to tak, že rozhodovací pravomoc má v procesu samospráva (rozhoduje o pořízení, schvaluje návrh zadání, schvaluje návrh výběru nejvhodnější varianty, schvaluje návrh územně plánovací dokumentace, rozhoduje o pořízení změny nebo aktualizace apod.), zatímco státní správa (v rámci jejího přeneseného výkonu) zajišťuje vlastní proces pořízení. Toto rozdělení kompetencí, jakkoliv může být vnímáno jako nevhodné nebo dokonce kontroverzní, však má své opodstatnění v několika rovinách, lze uvést např. systém řešení rozporů nebo skutečnost, že Česká republika má v Evropě poměrně unikátní strukturu obcí, kdy převažuje velký počet poměrně malých obcí. Obdobně je proces přípravy ÚPD obsažen i v návrhu nového stavebního zákona (jak ve vládním návrhu, tak v návrhu

ve znění komplexního pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru) s tím, že oba návrhy obsahují ustanovení, které jednoznačně vymezuje kompetence samosprávy a státní správy (viz § 49 odst. 3).

Na úvod je třeba konstatovat, že MMR nerozporuje možnost, že by pořizování ÚPD probíhalo v samostatné působnosti obcí a krajů, čemuž nebrání ani výše zmíněné důvody. Aby byla tato možnost prověřena, byla ze strany MMR založena pracovní skupina, jejíž členové reprezentují nejen velká města, ale také malé obce, resorty, které chrání veřejné zájmy, profesní organizace a soudní moc. Již na jejím prvním jednání v listopadu 2020 se ukázalo, že se jedná o problematiku, která nebude jednoduchá k řešení, dotýkající se téměř až ústavního rozměru. Nebylo možné souhlasit s takto rychlým a neprověřeným řešením, které by nepřispělo ani k deklarovanému cíli rekodifikace veřejného stavebního práva, ale ani k právní jistotě v území. MMR tedy zastávalo názor, že má-li být pořizování ÚPD převedeno do samostatné působnosti, má tak být učiněno až na základě výstupů této pracovní skupiny a po široké veřejné diskusi a případně také po odzkoušení navržených postupů na modelových případech.

Samotný návrh byl proveden poměrně minimalisticky. Nejen MMR, ale i další zainteresované osoby, opakovaně uváděly, že představa velkých měst o prostém přepsání slov „přenesená působnost“ na „samostatná působnost“ je zcela lichá. Přitom vlastní návrh se omezil, s nadsázkou řečeno, prakticky pouze na toto, přičemž nebyl ani nijak důsledně odůvodněn. Vůbec neřešil vyhodnocení souladu s ústavním pořádkem. Nebyl podložen analýzami, zda skutečně takováto úprava přispěje k efektivnějším procesům v územním plánování, či nikoliv. Stejně tak neobsahoval zhodnocení dopadů navrhované regulace (RIA). Přitom lze nepochybně říci, že dopady této úpravy by nebyly malé. Zejména dopady do rozpočtů menších obcí by byly pro tyto obce značné a je více než pravděpodobné, že malé obce by nemusely finančně dosáhnout na pořízení územního plánu. Tím by byl jejich rozvoj prakticky zastaven.

Je potřeba uvést, že právní úprava nemůže být výhodná pouze pro několik největších měst v republice. Již na výše uvedeném prvním jednání pracovní skupiny pro samostatnou působnost byla vznesena otázka, zda je vůbec pořizování ÚPD samosprávě vlastní, když většina obcí v ČR pořízení finančně ani personálně nezvládne zajistit. Tato otázka nebyla na jednání zodpovězena a ani pozměňovací návrh na ni neodpovídá.

Paradoxně návrh stavěl do negativní pozice samosprávy při řešení rozporů. V procesu, který návrh nastavoval, byla totiž státní správa zvýhodněna, když o rozporu jako konečná instance měla rozhodovat vláda, kterou lze označit za vrcholný orgán státní správy v ČR. Stát byl tak nad obcemi ve výhodě. Obce by se sice mohly následně bránit u soudu, avšak takový postup by stěžejně obstál v rámci základních tezí rekodifikace veřejného stavebního práva, které byly na úvod prací prezentovány, ale i v rámci dnes nastavených procesů, které jistě nejsou dokonalé, zato jsou však osvědčené a soudně posvěcené.

K řešení rozporů (§ 55 návrhu) je třeba uvést, že mohlo dojít k celkovému zablokování procesu. Zejména při rozporu dvou stanovisek dotčených orgánů návrh neobsahoval žádný mechanismus, jak tento rozpor efektivně a rychle vyřešit. Odkaz na postup dle správního řádu nemůže samostatně obstát, neboť není určen orgán, který řešení rozporu povede. Tímto orgánem nemůže být samospráva. Ta totiž nemůže vstupovat do rozporu dvou orgánů státní správy.

Návrh navíc násilně vkládal do vládního návrhu proces, který je mu cizí. Vůbec se nevyrovnal s faktem, že proces pořízení je nastaven pro všechny ÚPD shodně (s různými výjimkami), tedy zcela nevhodně vstupuje i do procesu pořizování celorepublikového nástroje, jímž je územní rozvojový plán. Neřešil ani vztah, kdy v jednom území pořizují dvě samosprávy a jak by byl řešen případný spor těchto dvou samospráv.

Návrh dále neobsahoval žádná přechodná ustanovení, jako by změna byla pouze kosmetická a nikoliv takto zásadní. Přitom by bezpochyby zasáhl do probíhajících procesů přípravy možná až stovek územně plánovacích dokumentací. Bez jednoznačného stanovení dalšího postupu mohl takovýto návrh přinést chaos a pochyby o dalším postupu. Přitom se jedná o otázky kompetenčního charakteru, které musí být stanoveny zákonem. V pochybnostech lze tyto vztahy dovozovat pouze s velkými obtížemi a obvykle dokonce soudní cestou. Jistě zajímavé by byly vzájemné právní, ale zcela jistě i praktické konotace tohoto pozměňovacího návrhu s pozměňovacím návrhem stejného poslance č. 8009, který byl Sněmovnou přijat.

Obdobně se návrh nevypořádal s otázkou přechodu úředníků. V současné době (i v návrhu nového stavebního zákona) je agenda pořizování výkonem státní správy v přenesené působnosti obcí a krajů. Návrh tuto činnost převáděl do působnosti jednotlivých samosprávných celků, aniž by však řešil, jak bude přistoupeno k převodu dosavadních pracovníků příslušných úřadů.

Výrazně nesouhlasit je nutné i s odůvodněním návrhu. Nejen že odůvodnění doslova zneužívá materiál, který je zpracováván pro MMR, avšak v době přípravy pozměňovacího návrhu se stále jednalo o rozpracovaný materiál, který byl zainteresovaným subjektům poskytnut v důvěrném režimu, konstatování o dlouhodobé kritice odborné veřejnosti jsou výrazně účelová a zavádějící. Jediná citace jedné konkrétní osoby nemůže dokladovat, že by odborná veřejnost současný model zásadně rozporovala. Je tomu spíše naopak. Předložené odůvodnění bylo tudíž možné vnímat jako značně účelové, tendenční a manipulativní. Ostatně nejednotnost odborné veřejnosti na tomto poli se ukázala také na prvním jednání výše zmíněné pracovní skupiny.

Je třeba uvést, že proti tomuto znění pozměňovacího návrhu se vyslovily prakticky všechny resorty, ale také např. Svaz měst a obcí ČR, Svaz podnikatelů ve stavebnictví nebo Svaz průmyslu a dopravy a to s ohledem na to, že takto koncipovaný návrh značně znevýhodňuje malé obce a v mnoha ohledech je v rozporu s principem rekodifikace, zejména nepřináší právní jistotu do území.

### **Zkrácený postup pořízení změny ÚPD**

Další pozměňovací návrhy, které nebyly přijaty, byly návrhy na **opětovné zavedení zkráceného postupu pořízení změny ÚPD**. Jednalo se o dva pozměňovací návrhy, jeden (dnes již bývalého) poslance Feriho **vedený pod číslem 8019** a druhý poslance Kalouse, **vedený pod číslem 7949**.

Oba návrhy jsou v detailech odlišné, avšak mají společné to, že se dostávají do rozporu se směrnicí 2001/42/ES o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice SEA) a Česká republika by tak v případě schválení těchto návrhů čelila řízení porušení smlouvy (infridgementu). Důvodem je, že oba návrhy v zájmu ještě většího urychlení přípravy změn ÚPD vypouští celou etapu projednání návrhu zadání a neobsahují ani me-

chanismus, který je obsahem dnešních zkrácených postupů, kdy obsah změny ÚPD je posouzen příslušnými orgány (zkráceně orgán NATURA a orgán SEA), zda lze vyloučit možný negativní vliv koncepce na soustavu NATURA 2000, resp. možný negativní vliv návrhu koncepce na životní prostředí.

Důležité také je, že proces pořízení územního plánu (obecně územně plánovacích dokumentací), který je součástí návrhu nového stavebního zákona, je založen na současném zkráceném postupu a obsahuje poměrně striktní lhůty, které však berou ohled též na lhůty ve správním řádu. Návrh zkráceného postupu naráží již na lhůty, které jsou vyžadovány správním řádem pro vyvěšení veřejné vyhlášky.

A stejně tak je nutné vzít ohled i na to, že takový návrh může být shledán rozporný i s mezinárodním právem (Aarhuská úmluva), kterým je ČR vázána, neboť nepřiměřeně omezuje právo veřejnosti se k návrhu vyjádřit.

### **Schvalování územních studií zastupitelstvem**

Další odmítnutý pozměňovací návrh se týkal územních studií a byl **vedený pod číslem 8015** uplatněný poslancem Výborným. Ten navrhoval, aby **územní studie byly schvalovány zastupitelstvem, jehož území se nějakým způsobem dotýkají**. Opět se jedná o nepochopení postavení územní studie ve struktuře nástrojů územního plánování, kdy se jedná o nástroj státní správy. Samosprávě je v tomto smyslu vyhrazen mnohem silnější nástroj, kterým je regulační plán.

Z návrhu byla zřetelně cítit snaha učinit z takto schválených územních studií silnější nástroj, avšak nástroj, který by nemusel být projednán ani s veřejností, ale ani s dotčenými orgány, což jsou procesy, jimiž je příprava regulačních plánů zatížena a některým samosprávám zřejmě velmi vadí.

Problémem je, že navržená úprava, kdy právně nezávazný podklad schvaluje zastupitelstvo, může vést k tomu, že soudní judikatura dovodí, že v takovém případě je územní studie soudně přezkoumatelná. To dosud soudy odmítaly s poukazem na to, že se jedná o podklad, který není schvalován samosprávou a jedná se o pouhý podklad, který není právně závazný.

### **Další nepřijaté pozměňovací návrhy**

Pozměňovací návrh **vedený pod číslem 7942** poslance Kalouse navrhoval **možnost odchýlení se od vydaného regulačního plánu** bez nutnosti jeho změny, jestliže takové odchýlení vyplýne z podrobnějších požadavků právních předpisů na obsah dokumentace pro povolení záměru.

Návrh se však nijak nevyrovnává s tím, že územně plánovací dokumentace, kterou je i regulační plán, je pro rozhodování v území závazná. Pokud je vydaná, pak platí a je třeba ji respektovat. Musí být v souladu s jinými právními předpisy, veřejný zájem stanovený v těchto předpisech je hájen dotčenými orgány, které se projednání územně plánovací dokumentace účastní.

S podivem pak je vazba na výše zmíněný pozměňovací návrh poslance Kolovratníka č. 8008, který navrhuje pořizování ÚPD v samostatné působnosti, jen aby poté mohla státní správa rozhodnou zcela v rozporu s přáním samosprávy, které je vyjádřeno v regulačním plánu.

Pozměňovací **návrh pod číslem 8014** poslance Výborného se týkal **úpravy vyvlastnění**. Z odůvodnění plyne, že návrh požaduje vypustit možnost uplatnit právo vyvlastnění pro veřejné občanské vybavení a veřejná prostranství, avšak upíral tuto možnost u záměrů dopravní a technické infrastruktury, kdy zřejmě ze strany zpracovatele návrhu došlo k nepochopení textu. Tuto skutečnost si předkladatel uvědomil a na plénu načelil legislativně technickou úpravu (i když některé zdroje uvádějí, že lze pochybovat o tom, že se jedná o legislativně technickou úpravu, protože zásadně mění navrženou úpravu) tak, aby nebylo možné pro veřejné občanské vybavení a veřejná prostranství vymezit veřejně prospěšné stavby (či opatření) s možností vyvlastnění.

Je však třeba říci, že by bylo chybou tuto možnost vypouštět. Byť lze souhlasit s tím, že obce mají primárně realizovat záměry veřejných prostranství a veřejné občanské infrastruktury na svých pozemcích, v některých případech toto není možné a obce musí mít možnost, jak tyto pozemky získat. Předložený návrh jim tuto možnost upírá. Přitom budování dostatečných kapacit občanské vybavenosti a kvalitních veřejných prostranství je jedním z klíčových aspektů zvyšování kultury vystavěného prostředí a kvality života lidí (obyvatel) daného území.

Současně je třeba uvést, že se jedná zřejmě i o věcné nepochopení problematiky. Vymezením veřejně prospěšné stavby nebo opatření v ÚPD ještě v žádném případě nedochází k vlastnímu vyvlastnění. To je záležitostí až následného procesu, který je veden vyvlastňovacím úřadem podle zákona o vyvlastnění a v rámci něj musí být veřejný zájem prokázán. Bez tohoto procesu nelze vyvlastnění provést.

Opětovně se objevil pozměňovací návrh č. 7977 poslance Výborného, **kteřý se týká umístování staveb a zařízení pro lesní školky volně v nezastavěném území** a zároveň tyto stavby řadí mezi tzv. drobné stavby. Tento návrh byl předložen již při projednání novely stávajícího zákona (zákon č. 225/2017 Sb.) a nebyl přijat pro rozpor se školským zákonem, ve kterém je uvedeno, že zařízení lesních školek nemohou být stavbami. Nelze v jednom zákoně uvést, že něco není stavbou, jen aby jiný zákon jasně stanovil, že se o stavbu jedná.

Již v rámci verze návrhu nového stavebního zákona pro meziresortní připomínkové řízení bylo v návrhu uvedeno, že ÚPD **stanovuje veřejný zájem na využití území**. Toto ustanovení bylo důrazně odmítnuto prakticky všemi připomínkovými místy. Tento návrh se tak opětovně objevil v rámci projednání návrhu v Poslanecké sněmovně (č. 7995, poslanec Dolínek).

Lze zde připomenout, že podle konstantní judikatury je územně plánovací dokumentace společenskou dohodou v území, která odráží nejen veřejné zájmy, ale také zájmy soukromé. Nelze zákonem stanovit, že dílčí zájem jedné fyzické osoby je zájem veřejný. Takové vývody jsou zcela mylné. Nicméně je třeba upozornit, že bylo-li by tomu tak, pak se zřejmě změny ÚPD stanou prakticky nemožnými, protože stávající ÚPD bude vyjadřovat veřejný zájem a jeho změna bude možná pouze v případě, že bude převážen jiným veřejným zájmem.

Návrh číslo 8041 poslance Profanta **navrhoval, aby rozpory vzniklé při pořizování ÚPD byly řešeny za účasti samosprávy**, avšak podle správního řádu. To je však v zásadním rozporu právě se samotným správním řádem, neboť ten jednoznačně uvádí, že podle příslušných ustanovení nelze řešit rozpory se samosprávami. Návrh je tak v zásadě neap-

likovatelný. Dojde-li k rozporu mezi samosprávou a státní správou, není možné, aby tento rozpor řešila státní správa, která je jednou ze stran tohoto sporu. Z návrhu také nebylo zřejmé, mezi kterým orgánem územně samosprávného celku (zastupitelstvem obce; radou obce, starostou, obecním úřadem nebo zvláštními orgány obce) a dotčeným orgánem může vzniknout rozpor.

Pozměňovací návrh číslo 7956 poslance Černohorského měl za cíl **navrátit pořizování a vydávání územních opatření zpět radám obcí a krajů** v přenesené působnosti. Návrh nového stavebního zákona tuto kompetenci nově svěřuje úřadům územního plánování (resp. Nejvyššímu stavebnímu úřadu). Jedná se však o nesystémový krok. Změna byla velmi pozitivně kvitována jak ze strany odborné veřejnosti, tak také v rámci projednání návrhu na Legislativní radě vlády, když bylo shledáno, že není vhodné, aby výkon přenesené působnosti vykonávaly volené orgány samosprávných celků.

Dalším návrhem poslance Černohorského je návrh číslo 7959, který měl za cíl **vrátit do procesu pořizování ÚPD námitky, včetně institutu zástupce veřejnosti**. Vypuštění námitek z procesu pořizování územně plánovacích dokumentací, včetně vypuštění zástupce veřejnosti, však bylo jedním z hlavních principů zjednodušení procesuřízení územně plánovacích dokumentací, resp. dohodnuté úpravy opatření obecné povahy poté, co se vydávání ÚPD vrátilo k tomuto nástroji (věcný záměr počítal s vydáváním formou obecně závazné vyhlášky a na tomto základě byl připraven i návrh stavebního zákona do meziresortního připomínkového řízení, což se v rámci něj setkalo s poměrně velkým nepochopením). Tato změna byla dohodnuta a podpořena i ze strany Úřadu vlády, Ministerstva spravedlnosti i Nejvyššího správního soudu. Byla projednána na Legislativní radě vlády a v průběhu projednání byla ministerstvem úspěšně odůvodněna a hájena.

Je potřeba uvést, že odstraněním námitek z procesu pořizování územně plánovací dokumentace nedochází k omezení práv veřejnosti vyjádřit se k návrhu územně plánovací dokumentace a neodporuje tak ani ústavnímu pořádku České republiky, ani unijnímu právu a ani dalším mezinárodním smlouvám, kterými je Česká republika vázána.

## Závěr

V rámci 3. čtení návrhu nového stavebního zákona bylo schváleno poměrně velké množství pozměňovacích návrhů. Jedním z nejkontroverznějších a mediálně nejvděčnější pak byl návrh poslance Kalouse, který mění definici obytné místnosti tak, že tato již nebude muset mít okna, ale postačí umělé osvětlení i větrání. Právě díky tomuto návrhu ztratil návrh podporu poslanců KSČM. Zajímavé však je, že tento návrh byl podpořen napříč politickými stranami (121 poslanců z přítomných 180) a pouze poslanci KSČM byli v zásadě jednotně proti tomuto návrhu. Je tedy vidět, že tvořivost poslanců, ať je již vedena jakýmkoliv úmysly, byla poměrně vysoká.

Aktuálně návrhy obou zákonů míří do Senátu a to tak, aby případně vrácené zákony mohly být Poslaneckou sněmovnou projednány ještě před začátkem parlamentních prázdnin. Jak se k návrhům postaví Senát, je nyní otázkou. Zřejmé však je, že verze schválená Poslaneckou sněmovnou je pro Senát z různých důvodů nepřijatelná.

# Oblast stavebního práva v činnosti veřejného ochránce práv v roce 2020

Martin Studnička

V březnu roku 2021 vydal veřejný ochránce práv výroční zprávu, kterou, jako každý rok, informoval Poslaneckou sněmovnu ČR o své činnosti. Vzhledem k tomu, že podněty týkající se postupu stavebních úřadů tvoří tradiční součást působnosti ochránce, není překvapivé, že i ve výroční zprávě byla řada zajímavostí z oblasti (nejen) stavebního práva zmíněna. Podnětů, které se týkaly oblasti staveb a regionálního rozvoje, bylo v roce 2020 celkem 623, a tvořily tak v působnosti ochránce druhou největší množinu.

Podívejme se proto na nejvýznamnější zjištění, která ochránce na základě těchto podnětů učinil, a doporučení, která z toho pro činnost stavebních úřadů (ale i dalších správních orgánů) vzešla.

## Obecná témata

### *Dálkové (korespondenční) nahlížení do správního spisu*

Bývalá veřejná ochránkyně práv vydala v roce 2018 doporučení ke změně právního předpisu. Ochránce v aktuální výroční zprávě vyhodnotil, jaký dopad uvedené doporučení mělo.

Podstatou byl návrh k novelizaci správního řádu,<sup>1)</sup> který by měl, podle názoru ochránkyně, výslovně obsahovat právo na dálkové (korespondenční) nahlížení do spisu. Oprávněné osoby by mohly tímto způsobem získat ze správního spisu informace, na které mají dle ustanovení § 38 správního řádu nárok, aniž by se musely osobně dostavit do sídla správního orgánu. Navrhovaná změna by přispěla ke zvýšení uživatelského komfortu osob a vedla by ke snížení zátěže kladené na účastníky správních řízení. Během aktuální pandemie viru covid-19 se navíc jedná o žádoucí formu komunikace mezi osobami a správními orgány.

Ochránkyně dospěla k závěru, že realizace práva nahlížet do spisu nemůže být podmíněna fyzickou přítomností osoby v sídle správního orgánu. Podle jejího názoru plyne právo na dálkové nahlížení do spisu (tj. pořízení a zaslání kopie písemnosti) ze správního řádu již v jeho současné podobě. V průběhu šetření, které ochránkyně vedla pod sp. zn. 2600/2018/VOP,<sup>2)</sup> však vyplynulo, že praxe správních orgánů není jednotná. Některé správní

---

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

2) Zpráva o šetření veřejné ochránkyně práv ze dne 25. 4. 2018, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5964>, a závěrečné stanovisko ze dne 10. 8. 2018, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6476>

orgány písemnosti ze svých spisů oprávněným osobám zasílají, jiné nikoliv. Ochráňkyně proto požádala Ministerstvo vnitra, aby činnost správních orgánů metodicky usměrnilo. **Ministerstvo návrhu ochráňkyně nevyhovělo.** Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání poté vydal závěr,<sup>3)</sup> v němž uvedl, že z § 38 odst. 4 správního řádu ani ze základních zásad činnosti správních orgánů neplyne povinnost správního orgánu zaslat kopii písemnosti oprávněné osobě, a to ani poštou, ani elektronicky. **Ochráňkyně neuspěla ani u vlády ČR, která v lednu roku 2019 odmítla doporučení ke změně správního řádu.**<sup>4)</sup>

Pro úplnost lze upozornit na rozsudek ze dne 9. 5. 2019, č. j. 54 A 189/2018-365, v němž Krajský soud v Praze uvedl, že „*právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části lze realizovat i nezávisle na fyzickém nahlížení do spisu u správního orgánu*“, a „*osoba, která má právo nahlížet do spisu, má právo žádat správní orgán o zaslání kopie spisu či jeho části korespondenčně.*“

### **Rekodifikace stavebního zákona**

V dubnu roku 2020 se ochránce obrátil na předsedu vlády a ohradil se proti nestandardnímu postupu Ministerstva pro místní rozvoj v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona.<sup>5)</sup> K výzvě se připojila i další připomínková místa. Podle ochránce postup ministerstva neodpovídal legislativním pravidlům vlády, která garantují kvalitu a transparentnost připravovaných právních předpisů. Ministerstvo totiž předložilo vládě ČR k projednání jiný text zákona, než který byl předmětem připomínkového řízení. Ochránce a další připomínková místa proto společně vyzvali předsedu vlády k ukončení tohoto postupu.

### **Správní orgány by měly akceptovat generální plnou moc advokáta**

Ochránce se opakovaně setkal s nejednotným postupem správních orgánů v situacích, kdy klient udělil advokátovi generální plnou moc a zmocnil jej k provádění veškerých právních úkonů. Některé správní orgány takovouto plnou moc akceptovaly, jiné ji odmítly a požadovaly, aby byl klientův podpis úředně ověřen. Pro zastoupené klienty to mělo vážné následky, např. proto, že odvolání, která za ně advokát podal, byla zamítnuta jako nepřipustná. Klienti tím přišli o možnost se proti rozhodnutí správního orgánu bránit. V jiných případech správní orgán veškeré písemnosti zasílal klientovi, nikoli advokátovi, který byl k vyřízení věci zmocněn.

---

3) Závěr č. 169 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 31. 5. 2019, <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

4) Sdělení veřejné ochráňkyně práv ze dne 3. 12. 2018, sp. zn. 15/2017/SZD, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6478>

5) Tisková zpráva veřejného ochránce práv je dostupná na <https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman-vyzval-premiera-k-postupu-proti-neprofesionalite-ministerstva-pro-mistni-rozvoj/>



Ochránce proto uskutečnil dotazníkové šetření a zjistil, že většina odborů krajských úřadů a magistrátů generální plné moci advokátů akceptuje, šest procent z nich však nikoli. Správní orgány navíc uváděly různé právní důvody, proč generální plnou moc advokáta akceptovat, či neakceptovat. Tento stav považoval ochránce za nepřijatelný. Upozornil proto Ministerstvo vnitra,<sup>6)</sup> že chybí jasné pravidlo, které by správním orgánům stanovilo povinnost akceptovat ve správních řízeních generální plnou moc udělenou advokátovi a nevyžadovat po klientovi úředně ověřený podpis.

Ministerstvo následně vydalo „*Stanovisko ve věci akceptace generální plné moci advokáta ve správním řízení*“.<sup>7)</sup> Správním orgánům doporučilo, aby v řízeních vedených podle správního řádu takovouto plnou moc akceptovaly, a bude-li jim předložena v rámci konkrétního řízení, aby na ní nevyžadovaly úředně ověřený podpis.

### ***Průvodce pro stavebníky rodinných domů***

Od roku 2019 je v provozu webová stránka „*Domek polopatě*“,<sup>8)</sup> kde pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv vysvětlují uživatelům vše potřebné, co souvisí s výstavbou rodinného domu. V roce 2020 byla webová stránka obohacena o další informace týkající se výběru vhodného pozemku pro stavbu.

### ***Pravomoci správních orgánů zabývajících se hudebními produkcemi ve stavbách***

Každý rok ochránce obdrží okolo 30 podnětů týkajících se hluku z hudební produkce. Lidé si na hluk stěžují zejména v případech, kdy se pohostinství nachází v bezprostřední blízkosti bytové či rekreační zástavby. V poslední době byla tato problematika utlumená, neboť po většinu roku 2020 byla řada hostinských provozoven kvůli vládním opatřením souvisejícím s pandemií viru covid-19 uzavřena. Je však pravděpodobné, že o to citlivěji budou lidé hluk z hudebních produkcí vnímat poté, co se hostinské provozovny vrátí k normálnímu fungování.

Ochránce proto poskytl návod, jak problémy s hlukem řešit. Na základě poznatků, získaných při šetření konkrétních podnětů, vydal dokument, v němž shrnul **pravomoci svěřené správním orgánům k řešení hudebních produkcí ve stavbách**.<sup>9)</sup> Aktualizoval také informační leták k tématu ochrany zdraví před hlukem a vibracemi.<sup>10)</sup>

---

6) Sdělení veřejného ochránce práv ze dne 17. 1. 2020, sp. zn. 23/2019/SZD, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8412>

7) <https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-ve-veci-akceptace-generalni-plne-moci-advokata-ve-spravnim-rozeni.aspx>

8) <https://domek.ochrance.cz/>

9) Dokument je dostupný na [https://www.ochrance.cz/uploads-import/Ostatni\\_dokumenty/Hluk-schema.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/Ostatni_dokumenty/Hluk-schema.pdf)

10) Leták je dostupný na <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Letaky/Hluk.pdf>

Cílem uvedených materiálů je poskytnout veřejnosti základní informace o právních nástrojích, jimiž mohou krajské hygienické stanice a stavební úřady řešit pořádání hudebních produkcí v objektech. I když je však stanovení obecného postupu při řešení obdobných případů žádoucí, je třeba mít na paměti, že při volbě správného postupu musí správní orgány a dotčené osoby vždy vycházet z konkrétních okolností dané situace.

### **Sborník „Odstraňování staveb II. vydání“**

Ochránce vydal druhé, aktualizované vydání sborníku<sup>11)</sup> svých stanovisek, v němž se zabývá problematikou nepovolených staveb. První, obecná část sborníku obsahuje zejména odpovědi na základní otázky pro potřeby širší veřejnosti. V dalších částech následuje přehled nejvýznamnější judikatury a vybraných stanovisek ochránce; tyto části jsou určeny zejména odborné veřejnosti, především stavebním úřadům, které naleznou ve sborníku řadu doporučení a příkladů dobré správní praxe.

Sborník si klade za cíl usnadnit osobám a stavebním úřadům přehledný a srozumitelný popis dané problematiky, a to s využitím zkušeností, které ochránce získal za 20 let své činnosti na úseku stavebního práva. Sborník se neomezuje pouze na stavby od počátku nepovolené a na pravidla jejich projednání v řízení o odstranění a dodatečném povolení stavby, ale týká se i staveb, které nevznikly jako následek stavební nekázně, nýbrž své povolení pozbyly po zrušení nadřízeným úřadem nebo správním soudem. Sborník se věnuje i dalším situacím:

- stavbám, k nimž se nedochovala dokumentace a které proto vyžadují tzv. pasportizaci,
- rozhodnutím, jimiž stavební úřady nařídily obnovení předcházejícího stavu stavby,
- problematice tzv. nového rozhodnutí,
- exekucím, tj. výkonům rozhodnutí, jimiž stavební úřady nařídily odstranění stavby.

### **Konkrétní případy**

#### ***Žaloba k ochraně veřejného zájmu***

Bývalá veřejná ochránkyně práv podala v únoru roku 2020 žalobu k ochraně veřejného zájmu, kterou u Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci, napadla územní rozhodnutí o umístění stavby „*Santovka Tower*“. Tímto rozhodnutím byla stavba umístěna na území ochranného pásma městské památkové rezervace Olomouc a dle názoru ochránkyně mohla nenávratně poškodit historické panorama města i krajinný ráz. Ochránkyně dospěla k závěru, že umístěním stavby byl porušen veřejný zájem na ochraně městské památkové rezervace, došlo k porušení právních předpisů na úseku územního plánování, ochrany přírody a krajiny a shledala také podezření, že stavební úřad rozhodoval i přes riziko systémové podjatosti. Krajský soud v řízení sp. zn. 65 A 18/2020 přiznal žalobě odkladný účinek,<sup>12)</sup> ve věci samé však

---

11) Sborník je dostupný na [https://www.ochrance.cz/vystupy/publikace/stanoviska/Sbornik\\_Odstranovani\\_staveb\\_II.pdf](https://www.ochrance.cz/vystupy/publikace/stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb_II.pdf)

12) Usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočky v Olomouci, ze dne 12. 3. 2020, č. j. 65 A 18/2020-73.

dosud nerozhodl. Stavebník následně podal žalobu, v níž zpochybnil existenci ochranného pásma městské památkové rezervace. Ani o této žalobě soud prozatím nerozhodl.

Tématu se ve svém článku „Ochrana veřejných zájmů v území ve světle kauzy Šantovka Tower“ podrobně věnuje David Polášek. Článek vyšel v Bulletinu Stavební právo č. 4/2020.

### ***Autorizovaná dokumentace u nepovolené stavby oplocení***

Ochránce se zabýval postupem stavebního úřadu, který v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby oplocení vyzval stavebníka, aby namísto jednoduchého technického popisu stavby doložil autorizovanou dokumentaci. Krajský úřad tento postup akceptoval, ochránce však shledal v postupu obou úřadů pochybení. K jejich postupu se vyjádřil ve zprávě o šetření ze dne 7. 7. 2020, sp. zn. 6517/2019/VOP,<sup>13)</sup> k níž připojil právní větu: „*Stavební úřad jedná v rozporu s požadavkem přiměřenosti zásahu do právní sféry adresátů veřejné správy, pokud pouze za použití jazykového výkladu § 129 odst. 2 stavebního zákona vyzývá žadatele o dodatečné povolení „černé“ stavby oplocení, aby k žádosti doložil ověřenou (autorizovanou) dokumentaci. Při řádné formě povolení stavby „oplocení“ je přitom takový požadavek zákonem prakticky vyloučen (§ 96 odst. 3 písm. e) ve spojení s § 96 odst. 5 stavebního zákona.*“

Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona<sup>14)</sup> platí, že „*jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí*“. Jedním z podkladů pro klasické územní řízení je v souladu s ustanoveními § 86 odst. 2 písm. e) a § 158 odst. 1 stavebního zákona též autorizovaná dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby. Postup a podmínky pro povolení stavby oplocení řádnou formou jsou stanoveny v § 96, dle něhož k vydání územního souhlasu postačuje předložení jednoduchého technického popisu stavby. Dle odst. 5 může sice stavební úřad „překlopit“ žádost o vydání územního souhlasu do územního řízení, i v územním řízení je však stavební úřad povinen akceptovat „jednoduchý technický popis záměru s příslušnými výkresy“. Pokud je to pro posouzení záměru v „překlopeném“ územním řízení nezbytné, může stavební úřad žádat přepracování, doplnění či upřesnění podkladů, nemůže však žádat předložení dokumentace autorizované oprávněnou osobou (projektantem). Ochránce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2019, č. j. 48 A 46/2016-42, dle něhož „*nelze mít za to, že by s ohledem na povahu záměru (jednoduché drátěné oplocení) nestačil jednoduchý technický popis záměru s výkresem, ale bylo třeba požadovat předložení projektové dokumentace obsahující všechny náležitosti vyžadované pro vydání rozhodnutí o umístění stavby vyhláškou č. 499/2006 Sb. (tedy průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkres, výkresovou dokumentaci a dokladovou část).*“

---

13) Zpráva o šetření veřejného ochránce práv je dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8668>

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

Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je náprava protiprávního stavu, nikoliv represivní stránka a vyvolání negativních důsledků za nepovolenou stavbu. Není přípustné, aby bylo od „černého“ stavebníka vyžadováno méně než od řádného. Stejně tak ale není možné vyžadovat od něj doklady v rozsahu nepřiměřeně větším. Takový výklad by neodpovídal smyslu právní úpravy a zásadě rovnosti práv osob.

Krajský úřad následně rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a zavázal jej k tomu, aby dokončil řízení o dodatečném povolení stavby, v němž již nebude vyžadovat projektovou dokumentaci zpracovanou autorizovanou osobou, ale pouze situační plán se zákresem stavby oplocení a výkresem vzorového pole a řezu. Ochránce proto své šetření ukončil.

### ***Možnosti nadřízeného úřadu při zásahu proti nečinnosti stavebního úřadu***

V případě rozsáhlých stavebních úprav budovy dospěl stavební úřad k závěru, že většina prací nevyžadovala povolení a nebylo proto důvodné zahájit ohledně nich řízení o odstranění stavby. Nadřízený krajský úřad pak zastával mylný názor, že nemá jak zajistit ochranu před nečinností stavebního úřadu, který nezahájil řízení o odstranění stavby. Krajský úřad se totiž chybně řídil závěry judikatury, které se použijí při poskytování ochrany před nečinností správními soudy, nikoliv však nadřízenými úřady. Nejednalo se o první takový případ, s nímž se ochránce setkal. Již v rámci šetření, které vedl pod sp. zn. 1194/2015/VOP, uvedl, že: „*Pokud správní orgán nezahájí řízení či neprovede jiné úkony, ač by tak měl z moci úřední učinit, musí zasáhnout nadřízený správní orgán podle § 6 odst. 1 a § 80 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Na rozdíl od ochrany před nečinností, kterou poskytují správní soudy, není účelem zásahu nadřízeného správního orgánu ochrana veřejných subjektivních práv dotčených osob. Nadřízený správní orgán pouze zkoumá, zda jsou splněny zákonem dané předpoklady k zahájení řízení či k provedení jiných úkonů z moci úřední.*“

Po zásahu ochránce krajský úřad přehodnotil postoj, kvůli němuž v této věci řádně neplnil poslání nadřízeného úřadu – efektivně zajistit nápravu selhání prvostupňového úřadu i s přihlédnutím k věcné stránce případu (namísto tzv. ping-pongu mezi úřady). Ochránce proto své šetření sp. zn. 866/2020/VOP uzavřel.<sup>15)</sup>

### ***Dlouhodobé provozování nepovoleného autovrakoviště***

V průběhu šetření provozu autovrakoviště, nacházejícího se v centru obce Líšnice, ochránce shledal, že areál je od roku 2013 využíván ke sběru, výkupu a demontáži autovraků v rozporu s právními předpisy. Úřady tomu nedokázaly účinně zamezit, své kroky nedokázaly koordinovat a jejich sankce a opatření k nápravě nebyly efektivní. Protože úřady svá pochybení uznaly a přislíbily mj. uplatnit návrh na zrušení živnostenského oprávnění (pozastavení provozování živnosti), ochránce své šetření sp. zn. 6006/2018/VOP uzavřel.<sup>16)</sup>

15) Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. 6. 2020, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8734>, a závěrečné stanovisko ze dne 2. 9. 2020, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8736>

16) Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 10. 8. 2020, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8676>

Ochránce upozornil rovněž na nedostatky právní úpravy týkající se vozidel dovezených ze zahraničí. Tato vozidla slouží jako zdroj náhradních dílů a nacházejí se často na autovrakovištích, která bývají v řadě případů nelegální. Ministerstvo životního prostředí připravilo novou právní úpravu nakládání s vozidly s ukončenou životností, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2021. Zákon o výrobcích s ukončenou životností<sup>17)</sup> přináší nové nástroje k zamezení nelegálního nakládání s autovraky.

### ***Opakované prodlužování zkušebního provozu železniční trati „Nové spojení“ v Praze***

Železniční spojení v trase Hlavní nádraží – Masarykovo nádraží – Libeň – Vysočany – Holešovice (tzv. „Nové spojení“) je podle ochránce ukázkou selhání všech stupňů státní správy a dokladem o nedostatcích právní úpravy. Ta nepočítá s možností řešit případy staveb, na jejichž existenci je závažný veřejný zájem a které po realizaci protihlukových opatření nejenže nesplňují hygienické limity hluku, ale je zjevné, že ani v budoucnu je splňovat nebudou. Na druhou stranu není možné, aby byl provoz takových staveb zastaven, a to právě vzhledem k silnému veřejnému zájmu na jejich užívání.

Provoz železniční trati „Nové spojení“ je už déle než 10 let umožněn pouze díky opakovanému prodlužování zkušebního provozu, protože stavba nespĺňuje hlukové limity a nelze ji zkolaudovat. Tento postup není podle ochránce přijatelný. K opakovanému povolování zkušebního provozu navíc docházelo pouze neformálním zápisem podle drážních právních předpisů,<sup>18)</sup> nikoli podle stavebního zákona ve formě rozhodnutí. Lidé dotčení nadměrným hlukem z železniční trati tak po dlouhá léta měli ztíženou možnost se bránit. Drážní úřad doporučení ochránce, aby žádosti o povolení zkušebního provozu projednal ve správním řízení, neakceptoval. Jedině takový postup by přitom zajistil vyjádření Hygienické stanice hlavního města Prahy, která by posoudila dopad provozu „Nového spojení“ z hlediska ochrany před hlukem. Ministerstvo dopravy postup Drážního úřadu akceptovalo.

Opakované povolování zkušebního provozu neformálním zápisem vedlo k tomu, že investor nebyl řadu let nucen provádět dodatečná opatření ke snížení hluku. Úřady se spokojily pouze s výměnou oken v okolních budovách. Ačkoli si lidé žijící v okolí stavby dlouhodobě stěžovali na překračování zákonných limitů hluku, úřady nedokázaly zajistit nápravu. Až v návaznosti na šetření ochránce začal stavebník provádět protihluková opatření, kterými usiloval o odstranění nejvíce obtěžujícího hluku z nákladní vlakové dopravy v noční době.

Protože úřady odmítly zjištěná pochybení napravit, informoval ochránce o svých zjištěních veřejnost. Podle jeho názoru mohly orgány ochrany veřejného zdraví iniciovat změnu právní úpravy, která by jasně určila, jak takové výjimečné případy řešit. Právní předpisy by měly nabízet přijatelné, kompromisní řešení. Podle ochránce by Ministerstvo zdravotnictví mělo v právních předpisech řešit nadlimitní zdroje hluku tak, aby došlo k proporcionální ochraně jak veřejného zdraví osob, tak i veřejného zájmu na provozu daného zdroje hluku.

---

17) Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

18) Ustanovení § 7 vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah.

Ochránce už léta upozorňuje na to, že by úřady měly při povolování zejména zásadních dopravních staveb důkladně zkoumat předpokládané dopady provozu mj. na veřejné zdraví a požadovat splnění hlukových limitů s dostatečnou rezervou. Měly by pamatovat na to, že plný provoz přináší v reálné situaci vždy vyšší hlukovou zátěž, než s jakou počítá projekt. Ta se navíc v průběhu provozu nesnižuje, naopak se obvykle s rozvojem společnosti zvyšuje. Už při povolování projektu musí být také stanoveno, jaká protihluková opatření se budou provádět. Mělo by přitom jít vždy o „maximum možného“, tedy o všechna v daném případě proveditelná technická a organizační opatření, která omezí hluk na rozumně dosažitelnou míru. Tou je poměr mezi náklady na protihluková opatření a jejich přínos ke snížení hlukové zátěže, stanovený i s ohledem na počet fyzických osob vystavených nadlimitnímu hluku.

Ochránce své šetření sp. zn. 4990/2017/VOP<sup>19)</sup> uzavřel v říjnu roku 2020. Dle veřejně dostupných informací<sup>20)</sup> byla poté dopravní stavba „Nového spojení“ zkolaudována. Stalo se tak na začátku března roku 2021 mj. i na základě souhlasného stanoviska Hygienické stanice hlavního města Prahy.

### ***Výstavba ve II. stupni ochranného pásma vodního zdroje***

Pod sp. zn. 7509/2019/VOP<sup>21)</sup> uzavřel ochránce šetření, v jehož průběhu se zabýval nepovolenou výstavbou chatek, maringotek a dalších objektů v ochranném pásmu II. stupně vodního zdroje pitné vody. Uvedl, že s tím, jak postupuje klimatický vývoj posledních let a jak vzrůstají obavy o budoucí vodní zdroje, **je třeba klást stále větší důraz na ochranu zdrojů pitné vody**. Jedná se o jeden z právem chráněných veřejných zájmů.

### ***Dodatečně pozměněný text rozhodnutí o povolení stavby***

Pod sp. zn. 7527/2019/VOP uzavřel ochránce šetření, v jehož průběhu se zabýval stavebními úpravami v podkroví rodinného domu. Stavební úřad zjistil, že do textu stavebního povolení z roku 1982 byla slova „podkrovní místnosti“ dopsána jiným strojovým písmem, než jakým je tvořen zbytek textu. Podle tvrzení stavebníka provedl tuto úpravu pracovník městského národního výboru. Stavebník byl obviněn z přečinu padělání a pozměnění veřejné listiny, okresní soud jej však obžaloby zprostil, neboť dospěl k závěru, že žalovaný skutek není trestným činem.

Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby a stavebník požádal o vydání dodatečného povolení. Ochránce uvedl, že se nepodařilo prokázat nepravost obsahu veřejné listiny – stavebního povolení z roku 1982. Podezření na pozměnění jejího obsahu stavebníkem se

---

19) Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 17. 6. 2019, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8450>, závěrečné stanovisko ze dne 29. 11. 2017, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7710>, a sdělení ze dne 26. 10. 2020, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8672>

20) [https://prazsky.denik.cz/zpravy\\_region/vlak-trat-nove-spojeni-most-hluk-kolaudace-koleje.html](https://prazsky.denik.cz/zpravy_region/vlak-trat-nove-spojeni-most-hluk-kolaudace-koleje.html)

21) Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. 9. 2020, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8688>

nepotvrdilo a stavební úřad neměl k dispozici žádný jiný důkaz, s jehož pomocí by prokázal, že provedení stavebních úprav v podkroví rodinného domu tehdejší městský národní výbor nepovolil. Ochránce proto dospěl k závěru, že nebyly dány důvody k zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby. Navrhl, aby stavební úřad řízení o dodatečném povolení zastavil a následně vydal rozhodnutí s výrokem, že odstranění stavby se nenařizuje.

Stavební úřad ani nadřízený krajský úřad se závěry ochránce nesouhlasily. Ochránce proto informoval o svých zjištěních Poslaneckou sněmovnu<sup>22)</sup> a ohledně dalšího postupu stavebníka a úřadů uvedl následující doporučení. Stavebník může buď přijmout názor stavebního úřadu, že je podkrovní místnost nepovolenou stavbou, čímž by připustil, že text stavebního povolení pozměnil. Následně bude pokračovat ve snaze o získání dodatečného povolení. Druhá možnost spočívá ve zpětvzetí žádosti, čímž bude řízení o dodatečném povolení zastaveno. Stavební úřad pak pravděpodobně nařídí odstranění stavby a stavebník bude moci bránit se odvoláním a následně správní žalobou.

### **Závěr**

V roce 2020 se vzhledem k pandemii viru covid-19 nekonala pravidelná konference (kulatý stůl), který veřejný ochránce práv ve svém sídle každoročně pořádá. V oblasti stavebního práva se jednalo zřejmě o jediný rozdíl, který bylo možné v jeho činnosti navenek zaznamenat oproti předchozím rokům, které pandemií poznamenány nebyly. Ze shrnutí na předchozích stranách plyne, že šetření případů v oblasti veřejného stavebního práva hrálo v činnosti ochránce opět zásadní úlohu, a to jak co do počtu, tak i významu (závažnosti) posuzovaných staveb a záměrů. Zda tomu v roce 2021 bude jinak, bude možné přesvědčit se opět v březnu 2022, kdy se ochránce obrátí na Poslaneckou sněmovnu s další výroční zprávou o své činnosti.

---

22) Sdělení veřejného ochránce práv ze dne 30. 11. 2020, č. j. KVOP-43800/2020/S, <https://www.ochrance.cz/dokument/2020/2020-III-Q-sankce.pdf>

# Připravovaná novela zákona o zadávání veřejných zakázek

David Dvořák, Karel Marek

## Úvod a legislativní proces

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále též „ZZVZ“), nabyt účinnosti dne 1. 10. 2016. Za dobu své účinnosti byl sice již osmkrát novelizován, nicméně jednalo se dosud buď o změny vyvolané přijetím či novelizací jiných zákonů (např. zákona o přestupcích), anebo jen o dílčí úpravy (např. ohledně prokazování tzv. skutečných majitelů, nebo aktuální doplnění § 6 odst. 4, které zavádí povinnost zohledňovat principy odpovědného veřejného zadávání). Tím se aktuální situace v této oblasti liší od předešlých právních úprav, které za dobu své účinnosti prošly několika koncepčními změnami.

Aktuálně připravovaná novela tak bude prvním podstatnějším zásahem do znění zákona, a to téměř po pěti letech jeho účinnosti. Novela byla původně iniciována Evropskou komisí, která na základě Smlouvy o fungování Evropské unie zaslala České republice svoje stanovisko k nesprávnému provedení směrnic o zadávání veřejných zakázek a vyzvala Českou republiku, aby přijala požadovaná opatření. Jednalo se pouze o několik dílčích otázek (např. § 19 odst. 3 ZZVZ), avšak Ministerstvo pro místní rozvoj se rozhodlo využít této příležitosti ke zohlednění některých praktických zkušeností z aplikace zákona. Navrhované změny zákona tak lze dle důvodové zprávy rozdělit na:

- změny upřesňující transpozici zadávacích směrnic,
- změny vedoucí ke zpřesnění některých institutů a vyjasnění pravidel,
- změny, které mají za cíl snížení administrativní zátěže, a
- čisté formální změny opravující zjevné chyby, případně zjednodušující srozumitelnost textu.

Vlastní legislativní proces byl iniciován již v roce 2019, meziresortní připomínkové řízení v roce 2020 pak bylo zkomplikováno a zpomaleno epidemií onemocnění covid-19. Lze konstatovat a ocenit, že ministerstvu se podařilo udržet návrh v téměř původním znění, jen s určitými zpřesněními a několika doplněními. Návrh novely byl nakonec předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR až dne 30. 11. 2020. S ohledem na aktuální situaci však nebyl dosud projednán ani v prvním čtení (v době dokončení článku byl zařazen na pořad květnové schůze). Původně se počítalo s nabytím účinnosti již od 1. 1. 2021, posléze byla účinnost posunuta na 1. 7. 2021 (což je nyní také nereálné).

## Přehled vybraných změn

Novela má celkem 295 novelizačních bodů, v článku se však budeme s ohledem na jeho omezený rozsah zabývat jen změnami, které se týkají oboru stavebnictví, anebo jsou významné obecně.



#### **K § 9 odst. 4 – vymezení osob podílejících se na centrálním zadávání**

U podlimitních veřejných zakázek zadávaných centrálními zadavateli už nebude potřeba stanovit okruh zúčastněných zadavatelů předem. Bude tak možné, aby k uzavřené smlouvě přistupovali další zadavatelé (např. nové obce využívající až dodatečně krajského centrálního zadavatele).

#### **K ustanovení zákona § 14 – definice veřejné zakázky na dodávky**

Z definice veřejné zakázky na dodávky se výslovně vyjímá pořízení cenných papírů nebo jiných investičních nástrojů (definovaných odkazem na zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu ve znění pozdějších předpisů), peněžité pohledávky, obchodního závodu nebo podílu v obchodní korporaci. Nebude se v takových případech jednat o veřejnou zakázku vůbec a bude tedy možné jejich pořízení zcela mimo postupy regulované ZZVZ. Doposud naopak byly vnitrostátní judikaturou za veřejné zakázky na dodávky považovány.

#### **K ustanovení § 16 – k předpokládané hodnotě veřejné zakázky**

Ustanovení se upravuje tak, že pokud veřejná zakázka nebyla zadávána v zadávacím řízení (tj. byla použita kterákoli z výjimek, včetně výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu), nebude muset zadavatel stanovovat předpokládanou hodnotu předem, ale za předpokládanou hodnotu se bude považovat cena nebo cenové údaje ze smlouvy na veřejnou zakázku.

#### **K ustanovení § 19 odst. 3 – k povinnosti sčítání zakázek s proměnlivou cenou**

Jak již bylo řečeno, jedná se jedno z ustanovení, které byly ze strany Evropské komise podnětem pro novelu kvůli nesprávné transpozici evropských zadávacích směrnic, které obdobné ustanovení neobsahují. Bylo proto nutné omezit aplikaci této výjimky pouze na podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu.

#### **K ustanovení § 36 – vymezení zadávacích podmínek**

Ustanovení (ve vazbě na změnu definice zadávací dokumentace v § 28) nově umožňuje, aby zadávací podmínky zadavatel stanovil nejen v zadávací dokumentaci (tj. při zahájení zadávacího řízení), ale také ve výzvě dle přílohy č. 6, tedy ve výzvách používaných ve vícefázových řízeních (zejm. výzva k podání předběžných nabídek, výzva k účasti v soutěžním dialogu či výzva k podání nabídek).

Jde o vítanou změnu, neboť v případě složitých zakázek, které jsou často ve vícefázových druzích zadávacích řízení zadávány, není účelné či dokonce možné stanovit vše již předem, ale určité části zadání mohou být takto upřesňovány až v průběhu zadávacího řízení.

#### **K ustanovení § 39 odst. 5 – o průběhu zadávacího řízení**

Novela přiznává zadavateli mnohem aktivnější roli, neboť mu výslovně umožňuje opatřovat si údaje, doklady, vzorky nebo modely sám, a to kdykoli v průběhu zadávacího řízení. Zadavatel tak může např. ověřit skutečnost zápisu v obchodním rejstříku sám z jeho elektronické verze přístupné na internetu, aniž by na ni musel příslušný účastník odkázat. Tato možnost je však vyloučena v případě, kdy údaje, doklady, vzorky nebo modely budou

předmětem hodnocení, ty musí být předloženy vždy účastníkem zadávacího řízení (to odpovídá i úpravě v § 46 odst. 2, kde jsou takové údaje, doklady, vzorky nebo modely vyloučeny z možnost doplnění do nabídky).

#### **K ustanovení § 40 – zadávací lhůta**

Novelizace tohoto ustanovení přináší dvě novinky. Zadavatel bude jednak na žádost povinen informovat účastníky zadávacího řízení (adresně nebo uveřejněním na profilu zadavatele) o délce doby, kdy platí zákaz uzavření smlouvy, aby mohli adekvátně prodloužit jistotu. Dále se mění úprava ukončení zadávacího řízení ze zákona, pokud zadavatel neodešle oznámení o výběru dodavatele v zadávací lhůtě. Nově v takovém případě není zadávací řízení ukončeno uplynutím zadávací lhůty, ale až uplynutím tří měsíců od okamžiku konce zadávací lhůty.

#### **K ustanovení § 41 – poskytnutí jistoty**

Ustanovení přizpůsobuje poskytování jistoty formou bankovní záruky a pojištění záruky elektronickou formou, přičemž jejich úpravu sjednocuje. Nově nebude ze zákona stanovena povinnost jejich předložení v originále, zadavatel si to však bude moci vyhradit. Elektronické podobě přizpůsobuje také jejich uvolnění – sdělením požadovaných údajů.

#### **K ustanovení § 45 – předkládání cizojazyčných dokladů**

Novela odstraňuje určitou disproporcii týkající se jazyka, neboť ZZVZ nevyžadoval, aby nabídka jako celek byla předložena v českém jazyce, nicméně cizojazyčné doklady (s výjimkou slovenštiny a dokladů o vzdělání v latině) musely být přeloženy aspoň s prostým překladem do češtiny. Nyní byla tato povinnost zobecněna, tedy povinnost překladu se týká dokladů v jiném jazyce, než určeném zadavatelem pro podání nabídek či žádostí o účast (tedy pokud zadavatel povede zadávací řízení v angličtině, nebude povinnost překládat anglicky vyhotovené doklady a samozřejmě nadále ani české a slovenské). Zadavatel může prominout povinnost překladu i z jiného jazyka. ZZVZ to neuvádí výslovně, ale lze se domnívat, že tak může učinit i předem. Tedy může v uvedeném příkladu např. stanovit, že povinnost překladu nevyžaduje ani u dokladů v němčině či polštině, pokud těmto jazykům rozumí.

#### **K ustanovení § 48 odst. 3 – vyloučení účastníka ze zadávacího řízení kvůli neposkytnutí jistoty**

Upřesňuje se úprava vylučování z důvodu souvisejících s jistotou, což byla otázka, která byla v praxi velmi diskutována. Zákon nově obsahuje rozdílnou úpravu pro případy neprokázání poskytnutí jistoty a pro případy, kdy účastník zadávacího řízení nezajistil v průběhu zadávací lhůty poskytnutí jistoty (tj. pro případy, kdy jistota nebyla poskytnuta vůbec, nebo poskytnuta byla, ale nedošlo k jejímu prodloužení, pokud to bylo s ohledem na běh zadávací lhůty potřebné).

Dle důvodové zprávy se úprava prokazování složení jistoty sjednocuje s obecným režimem pro předkládání dokladů. Zadavatel tedy může i na doklady o složení jistoty uplatňovat postup podle § 46. Pokud tedy v nabídce nebude poskytnutí jistoty prokázáno, zadavatel může účastníka zadávacího řízení vyloučit. Zadavatel se ovšem může rozhodnout zaslat účastníku zadávacího řízení výzvu k doplnění dokladů podle § 46. V takovém případě může

být doklad o poskytnutí jistoty doplněn za předpokladu, že jistota byla řádně poskytnuta již od konce lhůty pro podání nabídek. Pokud však jistota poskytnuta nebyla, nebo byla poskytnuta později, k pozdnímu složení jistoty se již nepřihlíží a uplatňuje se písmeno b) (dodavatel může být vyloučen) a odstavec 8 (vybraný dodavatel musí být vyloučen).

Obdobná pravidla platí také v případech, kdy po podání nabídek jistota poskytnuta a prokázána byla, ale později pozbyla platnost. I v takovém případě může zadavatel postupovat podle § 46 a vyžádat si doplnění dokladů o poskytnutí jistoty, je však možné doplnit pouze doklady prokazující, že jistota byla poskytnuta po celou dobu trvání zadávací lhůty (a to včetně doby, po kterou se zadávací lhůta podle § 40 odst. 2 prodloužila). Pokud došlo při poskytnutí jistoty k přetržce, tak se k pozdějšímu opětovnému poskytnutí jistoty již nepřihlíží. Vyloučení vybraného dodavatele je povinné, u ostatních účastníků zadávacího řízení možné.

### **K ustanovení § 48 odst. 6 – vyloučení účastníka ze zadávacího řízení**

Doplňuje se nový důvod pro vyloučení účastníků zadávacího řízení, který je založen na judikatuře Soudního dvora Evropské unie, konkrétně jde zejména o rozsudky C-144/17 a C-531/16, podle kterých se umožňuje vyloučit ze zadávacího řízení i spojené osoby, pokud se prokáže podstatná koordinace přípravy jejich nabídek, a to i v případě, že mezi nimi nebyla uzavřena zakázaná dohoda podle soutěžního práva.

Podle důvodové zprávy důvodem pro vyloučení podle § 48 odst. 6 písm. b) nebude jakákoli spolupráce při přípravě nabídek, ale pouze spolupráce definovaná jako jednání ve vzájemné shodě při přípravě těch částí nabídek, které jsou podstatné pro hodnocení podle hodnotících kritérií, tzn. pouze podstatné ekonomické parametry nabídky. Mohlo by se tedy jednat zejména o případy koordinace cen nebo kvalitativních aspektů nabídky podstatných pro jejich hodnocení. Z výše uvedené judikatury naopak vyplývá, že formální či administrativní spolupráce při zpracování nabídek důvodem k vyloučení není.

### **K ustanovení § 50 – oznámení o výběru**

Ustanovení je novelizováno a uvedeno do souladu s § 123 tak, že se vypouští povinnost odeslání oznámení o výběru v případě řízení s jediným účastníkem. V důsledku toho se pak neuplatní ani zákaz uzavření smlouvy, resp. nelogická možnost podat námitky. Samozřejmě, že i v tomto případě ale musí zadavatel interně o výběru rozhodnout, nicméně může pak účastníka rovnou vyzvat k uzavření smlouvy.

### **K ustanovení § 83 – prokázání kvalifikace prostřednictvím jiných osob**

Novela upřesňuje, že třetí osoba (poddodavatel) může za účastníka prokázat profesní kvalifikaci (mimo předložení výpisu z obchodního rejstříku), ekonomickou kvalifikaci nebo technickou kvalifikaci i v plném rozsahu.

Dále lze velmi ocenit vypuštění povinnosti, aby třetí osoba předkládala doklady o splnění základní způsobilosti v případě, kdy toto není zákonem či zadavatelem vyžadováno od účastníka. Na tuto nelogičnost se často naráželo zejména v případě sektorových veřejných zakázek.

Nakonec došlo k rozdělení původního odstavce 2 tak, aby bylo zřejmé, že povinnost třetí osoby vykonávat práce či služby, k nimž prokazovala kvalifikaci (v případě referencí a členů týmu), se neruší v případě předložení závazku o solidární odpovědnosti za plnění veřejné zakázky.

### **K ustanovení § 86 odst. 3 – stáří dokladů prokazujících kvalifikaci**

Maximální stáří dokladů k prokázání kvalifikace (3 měsíce před zahájením zadávacího řízení) se nadále nevztahuje na doklady o profesní kvalifikaci podle § 77 odst. 1, neboť obchodní rejstřík je veřejně přístupný a aktuálnost v něm uvedených údajů lze kdykoliv ověřit.

### **K ustanovení § 88 odst. 2 – změna kvalifikace**

Novelou dochází ke zmírnění dosavadní právní úpravy, která se jeví jako nepřiměřeně tvrdá, neboť neumožňuje zadavateli zvážit, zda dodavatele pro porušení povinnosti oznámit změnu v kvalifikaci vyloučí, či nikoli. S ohledem na skutečnost, že předmětné ustanovení slouží k ochraně zadavatele, mělo by být na jeho uvážení, zda této ochrany využije a dodavatele ze zadávacího řízení vyloučí, či zda upřednostní širší soutěž o předmětnou veřejnou zakázku a nebude nesplnění předmětné povinnosti sankcionovat vyloučením.

Novelizace § 88 odst. 2 nic nemění na povinnosti zadavatele vyloučit vybraného dodavatele podle § 48 odst. 8, tedy zejména v případě, kdy zjistí, že jsou naplněny důvody k vyloučení podle § 48 odst. 2, mezi které patří i nesplnění kvalifikace vybraným dodavatelem. Může tedy nastat situace, že i vybraný dodavatel v průběhu zadávacího řízení na určitou dobu kvalifikaci ztratí. Nejpozději v okamžiku uzavření smlouvy však vybraný dodavatel musí kvalifikaci v plném rozsahu opět splňovat.

### **K ustanovení § 105 odst. 2 – omezení poddodávek**

Zákon umožňuje, aby si zadavatel vyhradil, že určené významné činnosti bude plnit jen vybraný dodavatel. Za takového vybraného dodavatele se nově považuje i osoba, která je součástí téhož koncernu jako vybraný účastník zadávacího řízení, jestliže tato osoba nepodala v témže zadávacím řízení nabídku samostatně nebo společně s jinými dodavateli.

### **K ustanovení § 109 – otevírání nabídek v elektronické podobě**

Zadavateli se ukládá nová povinnost, a to do 5 pracovních dnů od doručení žádosti účastníka zadávacího řízení sdělit nebo uveřejnit údaje z nabídek odpovídající číselně vyjádřitelným kritériím hodnocení (to však neplatí, bude-li využita elektronická aukce). Údaje se poskytují bez identifikačních údajů účastníků zadávacího řízení. Důvodem pro tuto změnu je snaha poskytnout účastníkům zadávacího řízení informace, na základě kterých mohou odhadnout svou pozici v zadávacím řízení, což může být důležité z hlediska plánování jejich provozních kapacit. Zadavatel však není povinen účastníky zadávacího řízení vzájemně identifikovat, a to z důvodů prevence uzavírání zakázaných dohod.

### **K ustanovení § 122 odst. 3 a 4 – povinnost předkládání dokladů vybraným dodavatelem**

Jedná se o jedno ze stěžejních koncepčních ustanovení novely. Opuští se jím totiž dosavadní bezvýhradná povinnost vyžadovat od vybraného dodavatele originály či ověřené kopie dokladů k prokázání kvalifikace (v této souvislosti dochází k vypuštění také § 86 odst. 3).

Napříště tedy bude na uvážení zadavatele, zda se spokojí s předložením prostých kopií dokladů o kvalifikaci, nebo bude jako dosud vyžadovat předložení originálů či ověřených kopií dokladů. To by mělo řešit mj. situace, kdy v zahraničí jsou stále častěji vydávány doklady, které nejsou podepsány, a tudíž není možná ani jejich autorizovaná konverze. V řadě případů také zadavatel v podstatě nemá pochybnosti o pravosti předložených

dokladů (případně je může ověřit z veřejně dostupných zdrojů), a přesto byl povinen originály či ověřené kopie vyžadovat. Zadavatel tuto skutečnost nemusí uvádět předem v zadávacích podmínkách, může se rozhodnout až při odesílání výzvy dle § 122.

Mění se také předkládání dokladů o základní způsobilosti. Pokud zadavatel nestanoví jinak, nesmí být starší 3 měsíců před zahájením zadávacího řízení. Zadavatel však může vyžadovat předložení dokladů aktuálních (s datem po odeslání výzvy dle § 122). Zadavatel může také požadovat čestné prohlášení, že se nezměnily údaje v dokladech k prokázání kvalifikace, které má zadavatel již k dispozici, anebo nové doklady.

### **K ustanovení § 123 – oznámení o výběru**

Ohledně úprav v odstavci 1 odkazujeme na výklad k úpravě § 50. Rovněž se upravuje formulace tak, aby bylo zřejmé, že součástí oznámení musí být jen doklady, kterými byla kvalifikace prokázána, nikoliv všechny doklady, které účastník předložil.

Nový odstavec 2 pak řeší situace, v nichž je požadováno předložení určitého dokladu, který je dle § 104 písm. a) podmínkou uzavření smlouvy, resp. předložení výsledků zkoušek, avšak nemusí být předložen před odesláním oznámení o výběru. Z důvodu transparentnosti se stanoví, že zadavatel odešle oznámení o jejich získání bez zbytečného odkladu poté, co se tak stane. Proti tomuto sdělení pak bude nově možné podat námitky a bude na ně případně vázán zákaz uzavření smlouvy.

### **K ustanovení § 130 – obdobném použití některých ustanovení při zvláštních postupech**

Při postupu podle části šesté ZZVZ se nově použijí také ustanovení § 39 odst. 1, § 45 a § 46 odst. 1. I u zvláštních postupů tedy bude platit, že zadavatel je oprávněn stanovit další pravidla, pokud nejsou stanovena zákonem. Dále se doplňuje povinná aplikace pravidel o dokladech. Z pravidel pro objasnění nebo doplnění údajů, vzorků nebo modelů, stanovených v § 46, se povinně použije pouze úprava odstavce 1.

Tuto úpravu lze přivítat zejména ve vztahu k soutěži o návrh, neboť staví najisto, že vypisovatelé architektonických či inženýrských soutěží mohou kusou úpravu v ZZVZ doplnit např. formou pravidel stanovených v soutěžních řádech či vzorových soutěžních podmínkách České komory architektů nebo České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

### **K ustanovení § 211 – ke komunikaci mezi zadavatelem a dodavatelem**

Novela v novém odstavci 2 upřesňuje, kdy lze v zadávacím řízení využít ústní komunikaci; v ostatních případech je povinná písemná komunikace. Jde o:

- a) jednání s dodavatelem tam, kde je tento zákon připouští,
- b) prohlídku místa plnění,
- c) provedení kontroly technické kapacity nebo opatření týkajících se zabezpečení jakosti nebo výzkumu podle § 79 odst. 2,
- d) rozhovor mezi porotou a účastníky soutěže o návrh podle § 148 odst. 6,
- e) jiná sdělení, jež se netýkají zásadních prvků zadávacího řízení, mezi které patří zejména zadávací dokumentace, žádost o účast, potvrzení zájmu a nabídka.

Novela dále stanoví, že elektronická komunikace není povinná při uzavírání smlouvy. Je tedy možné smlouvy uzavírat i nadále v listinné podobě.

V neposlední řadě se stanoví výslovně, že jednání učiněné prostřednictvím elektronického nástroje nebo datové schránky se považuje za podepsané.

### **K ustanovení § 222 – změna závazku ze smlouvy**

Ve vztahu k možným změnám závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku novela přináší tři významné změny.

Jednak se v odstavci 1 upřesňuje, jak lze změny provádět v případě veřejných zakázek malého rozsahu, resp. koncesí malého rozsahu či podlimitních sektorových veřejných zakázek; v těchto případech se pravidla § 222 neuplatní, pokud nejsou změnou překročeny příslušné limity.

Dále se odstraňuje „evropský“ 50% limit změny u odstavců 5 a 6, neboť pro ně zároveň platí přísnější národní limit ve výši 30 % původní hodnoty závazku.

Nakonec se stanoví, že vyhrazené změny závazku (jak ve vztahu ke změně předmětu, tak dodavatele) nemusí být vyhrazeny ve smlouvě.

### **K ustanovení § 262a – zpřístupnění dokumentace uložené v certifikovaném elektronickém nástroji**

Nový paragraf reaguje na povinnou elektronizaci zadávacích řízení a přináší z pohledu zadavatelů jistě vítanou změnu, která mj. odstraní problémy s doručováním originálu dokumentace o zadávacím řízení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Nově tedy platí, že povinnost odeslat nebo doručit ÚOHS dokumentaci o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh je ve vztahu k dokumentům a informacím uloženým v certifikovaném elektronickém nástroji splněna i tehdy, pokud zadavatel zajistí ÚOHS k těmto dokumentům a informacím přístup až do pravomocného skončení správního řízení nebo do doručení sdělení, že ÚOHS správní řízení zahajovat nebude. Platí přitom, že dokumenty a informace uložené v certifikovaném elektronickém nástroji jsou autentické, a to i v případě, že byly původně vytvořeny mimo certifikovaný elektronický nástroj.

### **K § 263 – nápravná opatření**

V odstavci 3 se navrhuje pro praxi významná změna, podle níž by nezákonně provedená výhrada změny závazku dle § 100 již nevedla ke zrušení zadávacího řízení, ale pouze k zákazu provedení takové změny.

### **Závěrem**

Jak již bylo řečeno úvodem, novela neznamená žádnou zásadní koncepční změnu zadávání veřejných zakázek, přinesla by však dílčí změny, které by zjednodušily průběh zadávacích řízení či odstranily některé nedostatky. Proto je její přijetí odbornou veřejností s netrpělivostí očekáváno. Bohužel stávající situace, v níž je Poslanecká sněmovna doslova zahlcena řadou návrhů právních předpisů, které čekají na první čtení, již dává tušit, že novela zřejmě nebude v tomto volebním období projednána. Lze tak spíše očekávat její opakované předložení v novém volebním období. Nabytí její účinnost tak lze nyní obtížně odhadnout.

# Digitalizace procesů stavebních úřadů

Jiří Štochel

Při probíhající digitalizaci (elektronizaci) stavebních úřadů se pozornost věnuje především Portálu stavebníka a dalším pěti podpůrným informačním systémům: Národní geoportál územního plánování, Digitální mapa veřejné správy (Digitální technická mapa), Evidence územních a stavebních řízení a jiných postupů, Evidence elektronických dokumentací a Informační systém identifikačního čísla stavby. Trochu mimo zájem zůstává **Software stavebních úřadů**.

Software stavebních úřadů neboli Agendový informační systém stavebních úřadů (**AIS Stavební úřad**) začal vznikat s podporou Ministerstva pro místní rozvoj už na začátku 90. let. Matně si vzpomínám na jména Frej a Rodr. Bohužel (naštěstí) programy naprogramovali podle stavebního zákona, jeho částí a oddílů. My jsme však při analýze zjistili, že procesy probíhají podle správního řádu, a že stavební zákon, jako speciální zákon, je případně speciálně upravuje. Když jsme začínali, málokdo věřil, že procesy na stavebním úřadu lze naprogramovat.

Stavební úřady, až na jeden kraj, velmi oceňovaly **Vzory žádostí a jiných podání, rozhodnutí a opatření podle stavebního zákona**<sup>1)2)</sup> a Vzory správních úkonů podle správního řádu s poznámkami.<sup>3)</sup> Také pro nás byly zdrojem cenných informací. Nebylo pak jednoduché stavební úřady přesvědčit, že rozhodnutí obsahuje „výrok, odůvodnění a poučení o odvolání“, později „výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků“. Uvedené publikace jsme brali jako příklady rozhodnutí a jiných podání. V současnosti program VITA Stavební úřad nabízí 1 000 vzorů pro obecný stavební úřad, silniční správní úřad a vodoprávní úřad.

Procesy a vzory upravujeme podle změn právních předpisů na základě smluv o legislativní podpoře uzavřených s uživateli. A tak jsme do programu mimo jiné zapracovali velkou novelu stavebního zákona (1998), nový správní řád (2006), nový stavební zákon (2007), datové schránky (2009), základní registry (2010), velké novely stavebního zákona (2013, 2018). Práci dá i zapracování změn poštovních podmínek nebo NSESSS.<sup>4)</sup> Občas dělají problémy prováděcí předpisy. Třeba víme, co bude ve vyhlášce, ale novela vyhlášky ne a ne vyjít ve Sbírce předpisů.<sup>5)</sup>

---

1) ADAMEC, Stanislav, DOLEŽAL, Jiří. *Vzory žádostí a jiných podání, rozhodnutí a opatření podle stavebního zákona*. RHODOS 1994, 1997, 1999.

2) ADAMEC, Stanislav, DOLEŽAL, Jiří, KYLAROVÁ, Jitka. *Vzory žádostí a jiných podání, rozhodnutí a opatření podle stavebního zákona*. RHODOS 2002.

3) ADAMEC, Stanislav. *Vzory správních úkonů podle správního řádu s poznámkami*. RHODOS 1998, 2000.

4) Národní standard pro elektronické spisové služby podle § 70 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

5) Např. novela vyhlášky č. 503/2006 Sb. účinná od 20. 4. 2018. Chyběl nám pouze § 15c.

S velkými změnami stavebního zákona účinnými od 1. ledna jsem několikrát strávil Vánoce a Nový rok. Upravit 1 000 vzorů chce výdrž a pevné nervy, aby všechny měly stejnou štábní kulturu a hlavně, aby v nich nebyly chyby. Také to chce odvahu rozhodnout, jak některá ustanovení „vyložit“; nelze do vzoru napsat „podle mého názoru“.

### Více než 500 stavebních úřadů

Je s podivem, že se v 90. letech našly stavební úřady, které začaly nově vytvořený program používat (Nový Bydžov, Domažlice). Ze začátku byl problém přesvědčit úředníky, že jim program pomůže. Ale postupně uživatelé přibývali, až jsme se dostali do bodu, kdy si úředníci mezi sebou řekli, že program k něčemu je. Pak to šlo skoro samo. Velkou pomocí nám byly i legislativní změny, zvláště nový stavební zákon. A tak program VITA Stavební úřad používá více než 500 obecných stavebních úřadů.

AIS Stavební úřad dodávají společnosti VITA, VERA, ASSECO a MARBES.<sup>6)</sup> První tabulka ukazuje celkové procentuální využití programů na různých typech úřadů:

%	MMR	KÚ	PO3	PO2	PO1
Celkem		50	97	82	74

Druhá ukazuje využití podle dodavatelů včetně těch úřadů, které program nemají:

%	MMR	KÚ	PO3	PO2	PO1
VITA		50	85	70	65
VERA			11	7	6
ASSECO			1	4	2
MARBES			1		1
nic	100	50	3	18	26

Třetí ukazuje využití podle dodavatelů, ale jen těch úřadů, které program mají:

%	MMR	KÚ	PO3	PO2	PO1
VITA		100	87	86	88
VERA			11	9	8
ASSECO			1	5	2
MARBES			1		1

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností a pověřené úřady jsou na tom velmi dobře, krajské úřady tak napůl a Ministerstvo pro místní rozvoj...

### Propojení na jiné systémy

Když jsme začínali, stačilo propojení na lokální registry (IS RADNICE) a textový editor OfficePower, Uniplex, Wonder Word, Cyril, Credi nebo T602. Bylo jich trochu moc, podobně jako operačních systémů: UNIX ICL, UNIX HP, UNIX SCO (ISO), UNIX SCO (PC), MS DOS.

6) VITA software, s. r. o., VERA, spol. s r. o., Asseco Solutions, a. s., MARBES CONSULTING s. r. o.



Po roce 1995 jsme software propojili s informačními systémy společností VERA, BERIT, MERIT, RINFO, ICL a přešli na operační systém MS Windows. Velice nám pomohlo, když stavební úřady začaly jednotně používat textový editor MS Word. Pokusy s editory 602Text, OpenOffice a LibreOffice skončily neúspěšně.

Postupně přibývala další propojení na informační systémy úřadu a na celostátní a resortní informační systémy. V rámci informačního systému úřadu jsme program VITA Stavební úřad propojili s kancelářským systémem MS Office, s elektronickou spisovou službou ASSECO, ALIS, CNS, GEOVAP, GORDIC, ICZ, S&T, SOFTHOUSE, T-MAPY, TRIADA, VERA, s geografickým informačním systémem GEPRO, T-MAPY, GEOVAP, GEODÉZIE-TOPOS, ARCDATA, GEOREAL, GPLUS, HELP FOREST, TOPGIS, DIGIS, GEFOS, s ekonomickým systémem GORDIC, GEOVAP, VERA, ASSECO, MARBES, T-MAPY, se správou uživatelů AUTOCONT, MARBES, YOUR SYSTEM, NEWPS, AGCOM. Dále i s Portálem občana a Portálem úředníka.

S postupným rozvojem eGovernmentu v Česku postupně přibývala propojení na Informační systém základních registrů, Informační systém datových schránek, Informační systém katastru nemovitostí, Informační systém územní identifikace, Informační systém evidence obyvatel. Dále na Agendový informační systém evidence obyvatel, Agendový informační systém cizinců, Centrální registr vodoprávní evidence, Informační systém evidence přestupků.<sup>7)</sup>

## **Příprava digitalizace**

V letech 2011–2013 jsme MMR pomáhali s projektem Příprava digitalizace územních, stavebních a dalších vybraných řízení a postupů podle stavebního zákona. Pomáhali jsme s částmi Sběr požadavků, Procesní a právní analýza<sup>8)</sup> a Návrh řešení. Pro připomenutí uvádím Cíl, Předmět plnění a Předpoklady projektu:

### ***Cíl***

Vytvoření jedné platformy, která umožní efektivní využití ICT v této oblasti působení státu na všech úrovních a zavedení efektivní oboustranné komunikace mezi orgány státní správy navzájem a mezi orgány státní správy a veřejností. Zavedením ICT a sjednocením všech používaných formátů dokumentů má dojít ke snížení administrativních nároků na žadatele při styku s veřejnou správou, ke zjednodušení, zefektivnění a zkvalitnění výkonu činností orgánů územní veřejné správy a ke zvýšení produktivity práce. Výsledkem nového nastavení procesů by měla být výrazná redukce dosavadních nákladů. Zpřístupnění podkladů jednotlivých řízení „on-line“ v rámci metodické nebo kontrolní činnosti prováděné nadřízenými orgány má napomoci ke sjednocení rozhodovací praxe.

---

7) Bohužel ve výčtu propojení chybí Český statistický úřad, protože výkazy Stav 2–12 a Stav 7–99 nelze z programu generovat. Viz <https://www.czso.cz/csu/xb/informace-k-vykazum-stavby>.

8) Právní analýzu vytvořila Společnost pro stavební právo.

## ***Předmět plnění***

### **Sběr požadavků**

Vyhodnocení dosavadní poznatků o procesech v oblasti územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu. Cílená anketa a řízené workshopy pro individuální sběr informací a vytipování nedostatků a potřeb stávajícího stavu. Vyhodnocení všech funkčních a nefunkčních požadavků navrženého způsobu řešení.

### **Analýza současného stavu**

Procesní analýza současného stavu procesů územních, stavebních a dalších vybraných řízení a postupů. Právní analýza platných právních předpisů pro územní, stavební a další vybraná řízení a postupy zpracovaná v rozsahu vzájemných souvislostí všech předpisů dotýkajících se dané oblasti, a to včetně zvláštních právních předpisů, a vyhodnocení hlavních rysů praxe provádění uvedených řízení.

### **Návrh řešení (tvorba modelu) včetně ověření navrhovaného řešení**

Návrh řešení (model) digitalizace stavebních, územních a dalších vybraných řízení a postupů podle stavebního zákona. Návrh legislativních změn dotčených právních předpisů nezbytných k zavedení navrhovaného řešení. Návrh technického řešení, zahrnující návrh minimální požadované specifikace a množství nezbytného hardware a software a komplexní návrh architektury informačního systému. Ekonomická analýza (analýza nákladů a výnosů). Návrh metodiky ověření návrhu řešení, umožňující objektivní posouzení funkčnosti navrhovaných kroků.

### **Zpracování ucelené dokumentace pro žádost o dotaci pro navazující realizační projekt spolufinancovaný z IOP**

Zpracování podkladů pro žádost o poskytnutí dotace. Konzultace výchozích parametrů žádosti o poskytnutí příslušné dotace s Ministerstvem pro místní rozvoj. Zpracování finálního návrhu žádosti o poskytnutí dotace.

## ***Předpoklady***

Projekt je součástí rozvoje e-Governmentu v České republice, využívá jeho realizované a plánované komponenty.

Předpokládá komunikaci ze základními registry, s informačním systémem katastru nemovitostí, informačním systémem územní identifikace a jiných. Předpokládá využití informačního systému datových schránek, digitální mapy veřejné správy a dalších.

## **Digitalizace stavebních úřadů**

Více než 25 let digitalizujeme stavební úřady. Podle našich zkušeností digitalizace stavebních úřadů nezrychlí činnosti na stavebních úřadech ani nesníží počet úředníků. Za pomalé povolování staveb obvykle nemohou stavební úřady, které mají termíny

(a v našem programu se to hlídá). Proč tedy digitalizace stavebních úřadů? Protože se zkvalitní, zjednoduší a zpřehlední práce.

Legislativa pro digitalizaci byla schválena zákonem č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví..., zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ... a další související zákony. Důležité je, že **digitalizace probíhá nezávisle na rekonstrukci**.

V jedné věci jsem pesimista. Ministerstvo pro místní rozvoj chce digitalizovat, přitom už dávno mohlo vytvořit elektronické vzory podání, které jsou ve vyhlášce č. 503/2006 Sb. VITA Stavební úřad dovede s elektronickými podáními pracovat. Ale budou žadatelé používat elektronická podání?

V úvodu jsme psali o informačních systémech: Portál stavebníka, Národní geoportál územního plánování, Digitální mapa veřejné správy (Digitální technická mapa), Evidence územních a stavebních řízení a jiných postupů, Evidence elektronických dokumentací a Informační systém identifikačního čísla stavby. Pokud se má zrychlit povolování staveb, tak zásadní je Evidence elektronických dokumentací. Už teď mají dotčené orgány termín pro vydání závazného stanoviska pro záměr podle stavebního zákona. Až všechny dotčené orgány budou moci paralelně posuzovat elektronickou dokumentaci, to bude zrychlení.

Projekt Příprava digitalizace obdobně předpokládá vznik Digitální mapy veřejné správy (Digitální technické mapy), Evidence územních a stavebních řízení a jiných postupů a Evidence elektronických dokumentací.

Pokud budou zrušeny stávající stavební úřady, měly by se spisy předat novým stavebním úřadům. Návrhy nového stavebního zákona řeší spisy v listinné podobě: a) Neuzavřené spisy si úředník „odnese“ na nový úřad. b) Uzavřené spisy ze spisovny budou předány později. Ale co když úřad vede spisy v elektronické podobě? Kdo ví, o jaké spisy jde? A co data, která jsou uložena v AIS Stavební úřad? Údaje o typu procesu, záměru, pozemcích, budovách, průběhu řízení (zahájení, jednání, rozhodnutí, odvolání, právní moci), navrhovatel, účastnících, dotčených orgánech, o jejich námitkách, stanoviscích, vyjádřeních? A co spisy ve spisovně úřadu, který má stavební úřad. Předá je, nebo si je musí nechat?<sup>9)</sup> <sup>10)</sup>

Data evidovaná v AIS Stavební úřad jsou podle MMR vlastnictvím České republiky (přenesená působnost). Tato data mají hodnotu a není možné o ně přijít. Podle našich zkušeností migrace jednoho úřadu trvá minimálně 1 týden. Migrace 520 úřadů by trvala cca 10 let. Nabízeli jsme urychlení migrace ... a nic.

---

9) § 95 odst. 6, § 105 odst. 2 písm. e), § 106 odst. 2, § 110 odst. 3, § 116 odst. 2, 4, § 117 odst. 2 stavebního zákona, § 7a odst. 4, § 13 odst. 4, § 15b odst. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

10) § 68a odst. 4 zákona o archivnictví a spisové službě.

## Doing Business 2019

Nedá mi to, abych se nezmínil o údajích Světové banky Doing Business, ve kterých se uvádí, že Česká republika byla v roce 2019 na 156. místě na světě při povolování stavby skladu v Praze. Zmiňuji se o tom, protože tato informace je využívána jako důvod rekodifikace. Je zajímavé, kdo tuto informaci šíří.

### *Tato informace je nepravdivá*

V údajích Světové banky je chyba. Ministerstvo pro místní rozvoj se marně snaží, aby Světová banka chybu opravila. Informace jsou shromažďovány prostřednictvím dotazníku, který je „poskytován odborníkům v oblasti stavebních licencí, včetně architektů, stavebních inženýrů, stavebních právníků, stavebních firem, poskytovatelů inženýrských služeb a veřejných činitelů, kteří se zabývají stavebními předpisy, včetně schválení, vydávání povolení a inspekci“ (přeloženo z angličtiny). Podle údajů za pokles o 29. míst mezi roky 2016 a 2018 zřejmě může ČKA a ČKAIT. Měly by se bránit.

Dále si troufám tvrdit, kdyby stavebník skladu požádal o společné povolení, tak Česká republika bude lepší než Rakousko, tj. bude na 12. až 40. místě.

A kdyby Vám někdo říkal, že stavební zákon je prošpikován novelami,<sup>11)</sup> tak pokud vím, od roku 2007 byly dvě velké novely (2013, 2018) a jedna malá technická. Ostatní novely byly důsledkem změny jiných právních předpisů, a ne potřebou změny stavebního zákona. A co budeme dělat s daňovými zákony, zákonem o správních poplatcích, silničním zákonem aj. Také byly špatně napsány?

Bohužel ne všichni pochopili údaje Světové banky a tvrdí, že „stavební povolení je u nás výsledkem v pořadí až druhého povolovacího procesu“<sup>12)</sup>

K údajům Doing Business více na <http://www.vitasw.cz/>.

---

11) <https://archiv.ihned.cz/c1-66516160-system-jedna-stavba-jedno-razitko-jeden-urad-bude-mit-protikorupcni-ucinek-vse-navic-zrychli-rika-spoluautor-stavebniho-zakona>

12) <https://advokatnidenik.cz/2020/03/13/novy-stavebni-zakon/>

# Zástavní právo

Václav Pech

Běžnou součástí tržního hospodářství je využívání úvěrů. Jejich význam i četnost neustále roste. Slouží subjektu k překonání potíží či naopak k rozvoji v době růstu. Co se mění, je úroková sazba, lhůta splatnosti atd. Podmínky a parametry úvěrů jsou u poskytovatelů různé. Účel úvěru je různý, mj. slouží k investování výstavby, zejména bydlení. My se budeme dále zabývat především úvěry, které využívají fyzické osoby při řešení svých bytových potřeb, ať již ke koupi bytu, pozemku či vlastní výstavbě. Takové úvěry jsou poskytovány formou zajištění nemovitostí, ať již budovaných či stávajících. V takovém případě mluvíme o hypotékách neboli půjčkách podmíněných zástavním právem k nemovitostem. Banka s žadatelem o hypotéku tak vlastně uzavírá smlouvy dvě. Úvěrovou smlouvu a zástavní smlouvu. Institut zástavního práva chrání věřitele. Samozřejmě, že každý bankovní dům či jiný poskytovatel si takový úvěr chce pojistit. S obdobou zástavního práva se ale můžeme setkat také při prodeji nemovitosti na splátky, kdy je změna vlastnictví dovršena úplným splacením kupní ceny. Do té doby je novému vlastníku formou věcného břemene zabráněno takovou nemovitostí zcizit. Ale vraťme se k zástavnímu právu. Podle ustanovení § 1313 občanského zákoníku (dále OZ) zástavní právo zajišťuje dluh a jeho příslušenství; je-li to zvlášť ujednáno, pak i smluvní pokutu. Podle ustanovení § 1309 OZ při zajištění dluhu zástavním právem vznikne věřiteli oprávnění, nesplní-li dlužník dluh řádně a včas, uspokojit se z výtěžku zpeněžení zástavy do ujednané výše, a není-li tato ujednána, do výše pohledávky s příslušenstvím ke dni zpeněžení zástavy. Zástavní právo tedy slouží k zajištění pohledávky pro případ, že dluh, který jí odpovídá, nebude včas splněn s tím, že v tomto případě lze dosáhnout uspokojení z výtěžku zpeněžení zástavy. Zástavou přitom podle ustanovení § 1310 odst. 1 OZ může být každá věc, s níž lze obchodovat. Tedy movitá nebo nemovitá věc. Zákon uvádí tyto možnosti: podnik nebo jiná věc hromadná, soubor věcí, pohledávka nebo jiné majetkové právo, pokud to jeho povaha připouští, byt nebo nebytový prostor ve vlastnictví podle zvláštního zákona, obchodní podíl, cenný papír nebo předmět průmyslového vlastnictví. Zástavním právem může být zajištěna peněžitá i nepeněžitá pohledávka. Podle ustanovení § 1312 OZ se zástavní právo zřizuje zástavní smlouvou. V ní strany ujednají, co je zástavou a pro jaký dluh je zástavní právo zřízeno. Ustanovení § 1314 OZ v odst. 2 stanovuje, že zástavní smlouva vyžaduje formu veřejné listiny:

- a) je-li zástavou závod nebo jiná věc hromadná,
- b) je-li zástavou nemovitá věc, která nepodléhá zápisu do veřejného seznamu, nebo
- c) má-li zástavní právo k movité věci vzniknout zápisem do rejstříku zástav.

Pokud si tedy stavebník potřebuje na svoji stavbu vypůjčit od banky finance, zpravidla musí bance předložit aktuální výpis z katastru nemovitostí k zastavovanému objektu, snímek katastrální mapy, znalecký posudek k zastavované nemovitosti a nabývací titul k zastavované nemovitosti. Tou může být kupovaná nemovitost, jiná nemovitost ve vlastnictví zástavního dlužníka, rozestavěná nemovitost (musí být zapsána v katastru nemovitostí), ale i nemovitost

ve vlastnictví třetí osoby. Taková nemovitost přitom nemusí sloužit jako zástava po celou dobu splácení hypotečního úvěru. Jakmile se kupující a stavebník v jedné osobě stane majitelem pořizované nemovitosti nebo poté, co pominou důvody nedostatečné zástavy na straně kupujícího, může kupující zastavit svoji pořizovanou nemovitost ve prospěch hypotečního úvěru a nemovitost dočasně zastavenou poté zbavit zástavního práva. Banka však musí s tímto postupem souhlasit.

Zástavní právo zaniká podle ustanovení § 1376 OZ, zanikne-li zajištěný dluh. Ustanovení § 1377 odst. 1 OZ ale počítá s tím, že i když zástavní právo zanikne, pohledávka trvá,

- a) zanikne-li zástava,
- b) vzdá-li se zástavní věřitel zástavního práva,
- c) vrátí-li zástavní věřitel zástavu zástavci nebo zástavnímu dlužníkovi,
- d) složí-li zástavce nebo zástavní dlužník zástavnímu věřiteli cenu zastavené věci, nebo
- e) uplyne-li doba, na níž bylo zástavní právo zřízeno.

Ustanovení § 1377 v odst. 2 uvádí, že účinky podle předchozího odstavce 1 nastanou i v případě, že další osoba nabyla k zastavené věci vlastnické právo v dobré víře, že věc není zatížená zástavním právem. To neplatí, je-li zástavní právo zapsáno v rejstříku zástav nebo ve veřejném seznamu.

Zanikne-li zástavní právo k nemovitým věcem, k nimž vzniklo vkladem do katastru nemovitostí, provede se k témuž dni jeho výmaz. Povinnost ohlásit splnění podmínek, vedoucích k výmazu zástavního práva z katastru nemovitostí na základě vydání rozhodnutí příslušné banky, má podle § 37 odst. 1, písm. d) zákona č. 356/2013 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále KZ), vlastník nemovitosti.

Podle uvedeného ustanovení má vlastník povinnost obecně ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů katastru týkající se jejich nemovitosti, a to do 30 dnů ode dne jejich vzniku, a předložit listinu, která změnu dokládá. Tuto povinnost vlastníci a jiní oprávnění nemají u změn katastru vyplývajících z listin, které jsou příslušné orgány veřejné moci povinny zasílat katastrálnímu úřadu přímo k zápisu do katastru. V KZ povinnost zástavního věřitele, tedy poskytovatele k úkonům, vedoucím k výmazu zástavního práva, na rozdíl od OZ, uvedena není.

K nemovitostem podléhajícím evidenci v katastru nemovitostí České republiky se podle ustanovení § 11 odst. 1 KZ, zapisuje vlastnické právo, právo stavby, věcné břemeno, zástavní právo, budoucí zástavní právo, podzástavní právo, předkupní právo, budoucí výměnek, přídatné spoluvlastnictví, správa svěřenského fondu, výhrada vlastnického práva, výhrada práva zpětné koupě, výhrada práva zpětného prodeje, zákaz zcizení nebo zatížení, výhrada práva lepšího kupce, ujednání o koupi na zkoušku, nájem, pacht a konečně, vzdání se práva na náhradu škody na pozemku. Vkladem se podle ustanovení § 11 odst. 2 KZ do katastru nemovitostí dále zapisuje rozdělení práva k nemovitosti na vlastnické právo k jednotkám.

Zástavní právo k nemovitým věcem, které nejsou předmětem evidence v katastru nemovitostí, zástavní právo k věcem hromadným a zástavní právo k movitým věcem, vzniká zápisem do rejstříku zástav vedeného Notářskou komorou České republiky podle předpisu chváleného sněmem Notářské komory ČR dne 21. 11. 2013.

U zástavního práva se, podle ustanovení § 17 odst. 1 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále KV), v katastru evidují:

- a) údaje o zatížené nemovitosti,
- b) výše zajištěného dluhu, popřípadě podíl věřitele na pohledávce vyjádřený zlomkem, procentem nebo výší části dluhu,
- c) údaje o věřiteli,
- d) údaje o vlastníkovi spoluvlastnického podílu, který je zástavním právem zatížen, v případě, kdy se zástavní právo vztahuje pouze ke spoluvlastnickému podílu na nemovitosti,
- e) poslední den doby, na kterou bylo právo sjednáno, pokud bylo sjednání na omezenou dobu.

Zápisy zástavních práv na listu vlastnictví nevyjadřují pořadí zástavních práv. Jedná-li se o zajištění nepeněžitě pohledávky, zapíše se i tato skutečnost do katastru. Pokud nepeněžitá pohledávka nebyla oceněna, výše jistiny se neuvede. U podzástavního práva se evidují obdobné údaje jako u zástavního práva.

Jak jsme již uvedli, zástavní právo k nemovitostem se zapisuje do katastru formou vkladu, a to na základě smlouvy o zástavním právu k nemovitostem. Je jedno, zda tuto smlouvu katastrálnímu úřadu předloží věřitel či vlastník dotčené nemovitosti či oba společně.

Zánik zástavního práva, stejně jako vznik, se provádí vkladem. Potvrzení o zániku zástavního práva zapsaného dosud v katastru nemovitostí musí být vydáno osobou, v jejíž prospěch je dosud zaniklé právo v katastru zapsáno, tedy bankou. Zástavní věřitel vydá doklad o zániku zástavního práva, který slouží v řízení o vkladu výmazu zástavního práva jako vkladová listina ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) KZ.

O tom, že není radno situaci kolem zástavního práva brát na lehkou váhu, si ukážeme na modelovém případě. Pro ilustraci si představme, že si budoucí stavebník kupuje od vlastníka stavební pozemek a na jeho úhradu si vezme od banky půjčku. Ve hře jsou tedy tři subjekty. Poskytovatel pochopitelně vyžaduje, aby zástavní právo bylo zřízeno ještě předtím, než budou finanční prostředky stavebníkovi – dlužníkovi poskytnuty. Ten úvěr potřebuje na úhradu kupní ceny za pozemek. Může tak nastat situace, kdy došlo k uzavření smlouvy o prodeji pozemku a zároveň došlo k zápisu zástavního práva k předmětnému pozemku. Pokud ale prodávající jako vlastník pozemku nedostane od kupujícího úhradu včas na svůj účet, od prodeje odstoupí, a bude tedy požadovat i výmaz zástavního práva ke stále svému pozemku. Přejednost vlastnictví totiž v kupní smlouvě s kupujícím podmínil úhradou kupní ceny. Dochází tak k odstoupení od kupní smlouvy podle § 2004 OZ, to znamená, že veškerá práva a povinnosti prodávajícího a kupujícího se vracejí do původního

stavu. Prodávající má pochopitelně zájem na tom, aby došlo k výmazu zástavního práva k prodávané nemovitosti, jež bylo zřízeno ve prospěch úvěrující banky. Pro prodávajícího nastává nepříjemná situace, kdy musí jednat s úvěrující bankou o zániku zástavního práva s ohledem na odstoupení od kupní smlouvy. Je proto v zájmu prodávajícího zakotvit do kupní smlouvy ustanovení o tom, že v případě odstoupení od kupní smlouvy jednou ze smluvních stran, bude zrušeno zástavní právo na základě toho, že mezi poskytovatelem úvěru a žadatelem bude ve smlouvě uvedeno, že pro případ odstoupení od kupní smlouvy dojde i ke krokům, vedoucím k zajištění podání návrhu na výmaz příslušného zástavního práva. Jedině tímto postupem se prodávající vyhne možným komplikacím při jednání s kupujícím a bankou ve věci zániku zástavního práva zapsaného na stavební pozemek v jeho vlastnictví. Je pochopitelně lépe předejít této situaci tím, že k přepisu vlastnictví prodávané nemovitosti dojde až po úhradě kupní ceny např. s využitím institutu depozita. Jde o složení příslušného finančního obnosu ze strany kupujícího na depozitní účtu u odborné úschovy (např. advokáta, notáře apod.). V každém případě by měl být prodávající (s ohledem na zástavní právo) obezřetný.

Každý vlastník nemovitosti zatížené zástavním právem by měl mít na paměti, že na něj přechází povinnosti z této smlouvy, i když se stal vlastníkem této nemovitosti, aniž by zástavní smlouvu uzavíral. V tomto smyslu bylo výstižnější ustanovení § 164 bývalého OZ z roku 1964, které uvádělo, že zástavní právo působí vůči každému pozdějšímu vlastníku zastavené věci, souboru věcí a bytu nebo nebytovému prostoru ve vlastnictví podle zvláštního zákona, nestanoví-li zákon jinak. Totéž platí, jde-li o každého pozdějšího věřitele zastavené pohledávky, o každého pozdějšího oprávněného ze zastaveného jiného majetkového práva nebo předmětu průmyslového vlastnictví a o každého pozdějšího majitele zastaveného obchodního podílu nebo cenného papíru. Dnešní OZ ve svém ustanovení § 1355 stanoví, že je-li zástava přenechána k užívání jinému bez souhlasu zástavního věřitele, nemá to vůči zástavnímu věřiteli právní účinky. Znamená to pro potencionálního kupce nemovitosti zatížené zástavním právem zvýšenou obezřetnost. Zástavní právo váznoucí na nemovitosti, která je předmětem koupě, sice nebrání jejímu prodeji, ale tato skutečnost by měla být prodávajícím kupujícímu sdělena. V kupní smlouvě by měla být existence zástavního práva uvedena a dohodnut způsob úhrady kupní ceny ve vazbě na splacení dluhu, který na nemovitosti vázne. Případně úhradu dluhu provést před zamýšleným prodejem zatížené nemovitosti. Je proto namístě před koupí nemovitosti si výpisem z katastru nemovitostí ověřit, zda na nemovitosti nevázne zástavní právo. Pokud je taková právní skutečnost zapsána v katastru nemovitostí, nemůže se pak nikdo dovolávat její neznalosti. Je-li nemovitost takto právně zatížena, měl by se kupující obrátit na advokáta, aby se na uzavření kupní smlouvy s prodávajícím podílel tak, aby byla zajištěna vzájemná korektnost této transakce. Ale i když zástavní dlužník hypotéku splatil, měl by ve vlastním zájmu tuto skutečnost rozhodnutím věřitele doložit a své nemovitosti "očistit". Předejde tak nemilým komplikacím, které mohou vzniknout třeba se značným časovým odstupem nejen jim samotným, ale třeba dědicům. Tuto povinnost, ne vždy řádně plněnou, ostatně ukládá vlastníkově nemovitosti již zmíněné ustanovení § 37 odst. 1, písm. d) KZ.



Cílem článku bylo čtenáři přiblížit problematiku zástavních smluv vztahujících se k nemovitostem evidovaným v katastru nemovitostí. Je potřeba, aby si stavebníci, čerpající úvěry a mající uzavřeny příslušné zástavní smlouvy s peněžními ústavy, uvědomili, že to budou především oni, kteří se budou muset postarat ve vlastním zájmu o zánik zápisu v katastru nemovitostí po splnění podmínek, tj. po splacení zajištěné pohledávky. A to, přestože ustanovení § 1379 odst. 1 OZ stanoví, že zaniklo-li zástavní právo zapsané v rejstříku zástav, požádá zástavní věřitel bez zbytečného odkladu o jeho výmaz a zástavní právo se vymaže. To platí i v případě, že zástavní právo bylo zapsáno do veřejného seznamu. Co je veřejným seznamem ale v žádné zákonné normě nenalezneme. Veřejným seznamem však nepochybně v daném případě je katastr nemovitostí. V praxi bývá obvyklé, že vkladovou listinu, tj. potvrzení o zániku, kterou vystaví zástavní věřitel, předkládá vlastník nemovitosti coby zástavní dlužník. Jednak mu to ukládá zákon o katastru nemovitostí, ale bude to užitečné pro stavebníka v případě, že bude s nemovitostí jakkoli dál nakládat. Ať již při prodeji či čerpání dalšího úvěru a potřebě nového ručení bankám či stavebním spořitelnám.

## Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2019, sp. zn. 33 Cdo 156/2018 (změny smlouvy o dílo)

Interpretační pravidlo, podle něhož v pochybnostech o obsahu spotřebitelských smluv platí výklad pro spotřebitele příznivější, nelze využívat k tomu, aby smluvní ujednání byla vyložena účelově v rozporu se zjevně projevenou vůlí stran, resp. aby výkladem došlo zcela k jejich přetransformování ve prospěch spotřebitele.

Nedává-li posuzovaná smlouva důvod k pochybnostem o jejím obsahu a jsou-li ujednání v ní obsažená formulována (jazykově vyjádřena) jasně, určitě a srozumitelně pro všechny účastníky (kontrahenty), není důvod aplikovat interpretační pravidlo k ochraně spotřebitelů. Interpretace obsahu právního úkonu soudem podle § 35 odst. 2 obč. zák. nemůže nahrazovat či měnit již učiněné projevy vůle; použití zákonných výkladových pravidel směřuje pouze k tomu, aby obsah právního úkonu vyjádřeného slovy, který učinili účastníci ve vzájemné dohodě, byl vyložen v souladu se stavem, který existoval v době jejich smluvního ujednání.

Podepíše-li objednatel předávací protokol, jehož součástí jsou písemné „změnové listy“, s nimiž se před podpisem seznámil, podpisem předávacího protokolu odkazujícího na písemné změnové listy, písemně odsouhlasí změny smlouvy týkající se ceny díla. Smlouva o dílo pak byla písemně změněna bez ohledu na to, jak byl právní úkon změny označen (nazván).

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. září 2019, sp. zn. 33 Cdo 156/2018

Okresní soud v Prostějově rozsudkem ze dne 15. 4. 2016, č. j. 14 C 286/2014-139, uložil žalovaným povinnost zaplatit žalobkyni společně a nerozdílně 272 777,75 Kč spolu s úroky z prodlení z částky 136 337 Kč ve výši 7,05 % ročně od 9. 3. 2013 do zaplacení, a dále smluvní pokutu ve výši 0,1 % za každý den prodlení z částky 136 337 Kč od 15. 8. 2014 do zaplacení; současně rozhodl o nákladech řízení.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 3. 2017, č. j. 17 Co 168/2016-178, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o nákladech odvolacího řízení.

Soudy obou stupňů vyšly ze zjištění, že účastníci uzavřeli dne 27. 10. 2011 smlouvu o dílo č. G01, podle níž se žalobkyně (zhotovitelka) zavázala zhotovit pro žalované (ob-

jednatele) do 30. 5. 2012 kompletně rodinný dům na pozemku parc. č. XY v katastrálním území XY, a to za cenu díla 2 992 000 Kč včetně DPH, a žalovaní se zavázali žalobkyni hradit postupně fakturované částky bezhotovostním převodem na její účet. Účastníci se dohodli, že v případě prodlení žalovaných s úhradou některé ze splátek ceny díla jsou povinni zaplatit žalobkyni smluvní pokutu ve výši 0,1 % z dlužné částky za každý započatý den prodlení až do úplného zaplacení dlužné částky. Dále byla sjednána možnost měnit smlouvu o dílo pouze na základě zákonné výše DPH, nebo na základě objednateli písemně odsouhlasených víceprací nebo méněprací. Dne 2. 1. 2012 uzavřeli účastníci písemný dodatek č. 1 ke smlouvě, jímž byla posunuta doba zhotovení stavby na srpen 2012. Žalobkyně žalovaným zhotovené dílo (dům) předala dne 21. 2. 2013 a účastníci podepsali předávací protokol obsahující poukaz na změnové listy č. 1 22. Dovolávajíc se předávacího protokolu ze dne 21. 2. 2013 žalobkyně žalovaným zaslala dne 22. 2. 2013 fakturu č. 2013003 na částku 136 337 Kč za provedené práce a použitý elektro materiál. Fakturovanou částku splatnou do 8. 3. 2013 žalovaní žalobkyni nezaplatili s odůvodněním, že nedošlo ke zvýšení ceny díla, neboť o tom nebyl uzavřen písemný dodatek. Na podkladě těchto zjištění soudy posoudily účastníky uzavřenou smlouvu jako smlouvu o dílo podle § 631 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (viz § 3028 zákona č. 89/2012 Sb.; dále jen „obč. zák.“). Nepřisvědčily žalovaným, že žádný jiný relevantní dodatek ke smlouvě o dílo kromě písemného dodatku z 2. 1. 2012 nebyl uzavřen, neboť žalovaní podepsali předávací protokol odkazující na změnové listy, jímž (písemně) odsouhlasili změnu smlouvy a výši ceny. Ujednání o smluvní pokutě ve výši 0,1 % z dlužné částky za každý započatý den prodlení soudy neshledaly – s odkazem na konstantní judikaturu Nejvyššího soudu – jako rozporné s dobrými mravy. Pohledávku, kterou žalovaní započítali na pohledávku žalobkyně, hodnotily coby nejistou podle § 1987 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „o. z.“), a tudíž nezpůsobilou k započtení.

Přípustnost dovolání spatřují žalovaní v tom, že odvolací soud se odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu při posouzení kompenzační námitky, kterou v řízení vůči žalobkyni uplatnili. Prosazují, že podle § 3028 odst. 3 věty první o. z. je pro započtení rozhodná právní úprava, kterou se řídí smlouvou založený závazkový vztah, z něhož pohledávka vznikla; jejich námitka tedy měla být poměřována zákonem č. 40/1964 Sb., a nikoli zákonem č. 89/2012 Sb. Odvolacímu soudu dále vytýkají, že smluvní ujednání o formě dodatku, jimiž se mění smlouva, vyložil v jejich neprospěch coby spotřebitelů (použil výklad pro spotřebitele nepřiznivý) a odchýlil se tak od ustálené judikatury Nejvyššího soudu reprezentované rozhodnutími sp. zn. 32 Cdo 451/2013, sp. zn. 23 Cdo 1146/2007, nebo sp. zn. 32 Cdo 2592/2008. Nadále jsou rovněž přesvědčeni, že ujednání o smluvní pokutě obsažené ve smlouvě o dílo je v rozporu s dobrými mravy i se zákonem, neboť smluvní pokuta ve výši 0,1 % denně je nepřiměřená a nerespektuje smysl takové sankce. V poslední řadě soudům vytýkají, že zatížily řízení vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí, jestliže neprovedly jimi navržené důkazy, nevypřádaly se se všemi jejich argumenty a založily právní posouzení věci na sporných skutkových zjištěních.

V dovolacím řízení bylo postupováno podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 29. 9. 2017 (čl. II. bod 2. zákona č. 296/2017 Sb. – dále

jen „o. s. ř.“). Dovolání bylo podáno včas k tomu oprávněnými osobami (žalovanými) při splnění podmínek uvedených v § 241 odst. 1, 4 a § 241a odst. 2 o. s. ř. a bylo dovolacím soudem shledáno přípustným, neboť napadené rozhodnutí je založeno mimo jiné na právní otázce, kterou odvolací soud posoudil v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu (§ 237 o. s. ř.), konkrétně na otázce rozhodné právní úpravy aplikovatelné pro vzájemné započtení pohledávek ze smlouvy o dílo.

Právní posouzení věci je nesprávné, jestliže odvolací soud posoudil věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně určenou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

Podle § 3028 odst. 3 věty první zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“) není-li dále stanoveno jinak, řídí se jiné právní poměry vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, jakož i práva a povinnosti z nich vzniklé, včetně práv a povinností z porušení smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dosavadními právními předpisy. V koncepci citovaného ustanovení není rozhodné pro určení právního režimu, jemuž podléhá určitá pohledávka, kdy tato pohledávka vznikla (ve smyslu kdy věřiteli vzniklo bezprostřední, nepodmíněné právo na plnění), nýbrž kdy vznikl právní poměr (právní vztah), z něhož tato pohledávka vznikla. Dosavadními předpisy se smluvní pokuta sjednaná v jejich režimu řídí dokonce i tehdy, vzniklo-li právo na její zaplacení až po 31. 12. 2013.

Meze dovolacího přezkumu jsou v posuzované věci vytýčeny tím, že vzájemné pohledávky jsou pohledávkami ze smlouvy uzavřené za účinnosti právní úpravy účinné do 31. 12. 2013 (vzcházejí ze smluvních ujednání uzavřených před účinností nového občanského zákoníku); výklad § 3028 odst. 3 věty první o. z. se tu upíná právě jen k takovéto situaci. V takto vymezené rovině se ustanovení § 3028 odst. 3 věty první o. z. promítne jako pravidlo, že pro určení právního režimu pohledávky ze smlouvy je rozhodující, kterou právní úpravou se řídí smlouvou založený závazkový právní poměr, z něhož pohledávka jakožto právo věřitele na určité plnění (srov. § 488 obč. zák. a § 1721 o. z.) vznikla (jehož je součástí). To, co platí pro právo na plnění ze smlouvy obecně, pak platí též pro právo na zaplacení smluvní pokuty.

Při úvaze, jaké pravidlo z § 3028 odst. 3 věty první o. z. plyne pro určení právního režimu rozhodného pro způsobilost pohledávek ze smluv k započtení, je třeba vzít na zřetel, že určujícím vodítkem při výkladu přechodných ustanovení je princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo (z judikatury Ústavního soudu srov. např. náleze ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III ÚS 611/01, uveřejněný pod číslem 75/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Tento princip se pak prosadí jen v té z možných variant řešení, podle níž je pro způsobilost pohledávek ze smluv k započtení (rozumí se samo sebou ve vztahu k započtecímu právnímu jednání učiněnému po 31. 12. 2013) rozhodná právní úprava, která na smluvní strany dopadala v době, kdy uzavíraly smlouvu, z níž pohledávka vznikla. Kompenzabilita je jednou z podstatných vlastností, které charakterizují pohledávku, a dodatečná, smluvními stranami nepředvídatelná, změna předpokladů započitatelnosti smluvních pohledávek

by byla zjevně neproporcionálním zásahem do legitimní důvěry smluvních stran ve stabilitu právního řádu. Nejvyšší soud proto již ve svém rozsudku ze dne 18. 4. 2018, sp. zn. 32 Cdo 5234/2016, uveřejněném pod číslem 77/2019 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní, judikoval, že pro způsobilost pohledávek ze smluv k započtení je podle § 3028 odst. 3 věty první o. z. rozhodná právní úprava, kterou se řídí smlouvou založený závazkový poměr, z něhož pohledávka vznikla.

Z uvedené vyplývá, že odvolací soud otázku rozhodné právní úpravy aplikovatelné pro vzájemné započtení pohledávek ze smlouvy o dílo vyřešil v rozporu s ustálenou soudní praxí dovolacího soudu.

Nedůvodná je naopak dovolací námitka, že odvolací soud při výkladu smlouvy o dílo, konkrétně jejího ujednání ohledně „dodatků“ nerespektoval princip ochrany spotřebitele jako slabší smluvní strany ve smyslu závěrů dovozených v rozhodnutích Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 2330/2019 a sp. zn. 23 Cdo 3885/2001. Odvolací soud v napadeném rozhodnutí náležitě odůvodnil svůj závěr, že žalovaní nebyli na svých právech spotřebitele nijak zkráceni. Interpretací pravidlo, podle něhož v pochybnostech o obsahu spotřebitelských smluv platí výklad pro spotřebitele příznivější, nelze využívat k tomu, aby smluvní ujednání byla vyložena účelově v rozporu se zjevně projevenou vůlí stran, resp. aby výkladem došlo zcela k jejich přetransformování ve prospěch spotřebitele. Takový postup by byl v rozporu se zákonem. Smlouva je jednou ze základních právních skutečností vedoucí ke vzniku občanskoprávních vztahů. Obecně se uplatňující princip privátní autonomie v občanskoprávních vztazích (§ 2 odst. 3 obč. zák.) – zvláště princip smluvní autonomie – znamená, že je ponecháno zásadně na uvážení a rozhodnutí samotných subjektů, zda vůbec a s kým smlouvu uzavřou, jaký bude její obsah, forma a též jaký typ smlouvy pro případ občanskoprávního styku zvolí. Posuzovaná smlouva důvod k pochybnostem o jejím obsahu nezavdává, ujednání v ní obsažená jsou formulována (jazykově vyjádřena) jasně, určitě a srozumitelně pro všechny účastníky (kontrahenty), takže není důvod aplikovat interpretační pravidlo k ochraně žalovaných jako spotřebitelů. Jak vyplynulo z provedeného dokazování (správnost skutkových zjištění, z nichž odvolací soud při právním posouzení věci vycházel, nelze v dovolacím řízení přezkoumávat – jsou pro dovolací soud závazná), skutečná vůle smluvních stran nebyla v okamžiku uzavírání smlouvy v rozporu s tím, co plyne z jazykového vyjádření tohoto právního úkonu. Interpretace obsahu právního úkonu soudem podle § 35 odst. 2 obč. zák. nemůže nahrazovat či měnit již učiněné projevy vůle; použití zákonných výkladových pravidel směřuje pouze k tomu, aby obsah právního úkonu vyjádřeného slovy, který učinili účastníci ve vzájemné dohodě, byl vyložen v souladu se stavem, který existoval v době jejich smluvního ujednání (viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1569/99).

Prísvedčit nelze ani výtce žalovaných, že odvolací soud (stejně jako před tím soud prvního stupně) nerespektoval závěry dovozené Nejvyšším soudem v rozhodnutích sp. zn. 32 Cdo 451/2013 a 23 Cdo 1146/2007. Odvolací soud se formou právního úkonu, kterým mohla být smlouva o dílo podle dohody smluvních stran měněna (tedy tím, zda změny byly provedeny písemně), zabýval. Vycházejí ze zjištění, že oba žalovaní podepsali předá-

vací protokol, jehož součástí byly písemné změnové listy, s nimiž se před podpisem seznámili, uzavřel, že podpisem předávacího protokolu odkazujícího na písemné změnové listy, žalovaní změny smlouvy týkající se ceny díla písemně odsouhlasili. Smlouva o dílo tudíž byla písemně změněna bez ohledu na to, jak byl právní úkon změny označen (nazván). Námitka žalovaných, že změnové listy obsahovaly jen méně významné technické záležitosti a že změnu podstatných náležitostí obsahoval pouze číslovaný dodatek, je obsoletní, neboť platí, že dovolací soud je vázán skutkovým stavem zjištěným odvolacím soudem a jeho správnost (úplnost), jakož i samotné hodnocení důkazů, nelze úspěšně v dovolacím řízení zpochybnit. Vychází-li kritika právního posouzení věci z jiného skutkového stavu, než z jakého vyšel při právním posouzení věci odvolací soud, nejde o regulérní uplatnění dovolacího důvodu podle § 241a odst. 1 o. s. ř.

Důvodná není ani dovolací námitka, že sjednaná smluvní pokuta ve výši 0,1 % denně z dlužné částky je v rozporu s dobrými mravy a zákonem, neboť žalovaní jsou spotřebitelé. Jak bylo uvedeno výše, odvolací soud reflektoval, že žalovaní jsou v postavení spotřebitelů a jsou slabší smluvní stranou, nicméně i pro ně platí zásada „pacta sunt servanda“, tedy „smlouvy se mají dodržovat“. Nebylo zjištěno (ostatně ani namítáno), že žalovaní předmětnou smlouvu o dílo uzavřeli pod nátlakem. Smlouvu podepsali, aniž by vznesli jakékoli výhrady k jejímu obsahu; s výší sjednané smluvní pokuty tak museli být srozuměni. Uzavření smlouvy obsahující mimo jiné ujednání o smluvní pokutě bylo výsledkem jejich svobodného rozhodnutí.

Účelem smluvní pokuty – právního prostředku zajištění závazků – je donutit dlužníka pohružkou majetkové sankce k řádnému splnění smluvní povinnosti. Při zkoumání platnosti ujednání o smluvní pokutě z hlediska dobrých mravů je nutno uvážit funkce smluvní pokuty (preventivní, uhrazovací a sankční). Přiměřenost sjednané výše smluvní pokuty je třeba posoudit s přihlédnutím k celkovým okolnostem úkonu, jeho pohnutkám a účelu, který sledoval. V úvahu je třeba vzít výši zajištěné pohledávky, z níž lze usoudit na nepřiměřenost smluvní pokuty s ohledem na vzájemný poměr původní a sankční povinnosti.

Pojem dobrých mravů činí z § 3 odst. 1 a § 39 obč. zák. právní normy s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. normy, jejíž hypotézy nejsou stanoveny přímo právním předpisem, takže jejich vymezení ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností, je věcí zhodnocení konkrétní situace. Úvaha soudu se proto vždy odvíjí od posouzení všech zvláštností konkrétního případu individuálně (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2018, sp. zn. 33 Cdo 1041/2017). Jinak obecně – bez přihlédnutí k okolnostem konkrétního případu – ob stojí z hlediska přiměřenosti smluvní pokuta do výše 0,5 % denně (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 33 Odo 236/2005, ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. 33 Odo 588/2003, ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 33 Odo 438/2005, ze dne 27. 7. 2006, sp. zn. 33 Odo 810/2006, ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 33 Cdo 4377/2008, ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 33 Cdo 3368/2008, ze dne 23. 10. 2006, sp. zn. 33 Cdo 1385/2004, ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. 33 Cdo 5364/2007, ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. 33 Cdo 772/2010).

Úvaha odvolacího soudu ústí v závěr, že ujednání účastníků o smluvní pokutě obsažené ve smlouvě o dílo ze dne 27. 10. 2011 není v rozporu s dobrými mravy a je tudíž platné, není zjevně nepřiměřená. Odvolací soud v rámci svých úvah o přiměřenosti smluvní pokuty správně zohlednil skutečnost, že rovněž zhotovitelka (žalobkyně) byla v případě porušení své smluvní povinnosti (při prodlení se zhotovením díla) sankcionována smluvní pokutou. Za zjištěného stavu (reciprocita ujednaných smluvních pokut a výše ujednané smluvní pokuty) sjednaná výše smluvní pokuty ve výši 0,1 % z dlužné částky za každý započatý den prodlení není nepřiměřená a nepřekračuje sledovaný účel spočívající v zabezpečení zhotovitele pro případ neuhrazení faktury objednateli. Podporují-li dovolatelé svůj odlišný názor odkazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2009, sp. zn. 23 Cdo 873/2009 (namítané rozhodnutí sp. zn. 33 Odo 235/2005 neexistuje), nelze než konstatovat, že toto rozhodnutí, v němž byla posuzována smluvní pokuta ve výši 1,5 % denně z objemu nedokončených prací, je s rozhodnutím odvolacího soudu plně kompatibilní (závěrům zde dovozeným neodporuje, jak mylně dovozují žalovaní).

Protože otázku rozhodné právní úpravy aplikovatelné pro vzájemné započtení pohledávek ze smlouvy o dílo odvolací soud vyřešil v rozporu s ustálenou soudní praxí dovolacího soudu, takže dovolací důvod podle § 241a odst. 1 o. s. ř. byl uplatněn právem, Nejvyšší soud napadený rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 243e odst. 1 o. s. ř.). Námitkami žalovaných ohledně vad řízení se pro nadbytečnost nezabýval.

## Zápis o konání valné hromady České společnosti pro stavební právo

zapsané 1. 1. 2014 ve spolkovém rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, oddíl L, vložka 4138, se sídlem nám. Curieových 7, 110 00 Praha 1, IČ: 47606827, DIČ: CZ47606827,  
**dne 20. 4. 2021**

### ROZHODOVÁNÍ PER ROLLAM

Představenstvo společnosti rozhodlo podle § 19 odst. 2 zákona č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu,

#### **o využití písemné formy rozhodování valné hromady společnosti.**

Oznámení o tomto způsobu rozhodování valné hromady oznámilo představenstvo členům společnosti dne 5. dubna 2021 e-mail zprávou odeslanou na jejich e-mailové adresy registrované v seznamu členů společnosti.

K tomuto dni bylo registrováno 146 členů Společnosti.

Přílohami zprávy byly:

Zpráva představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2019,  
Zpráva kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2019,  
Rozpočet Společnosti na rok 2020,  
Návrh usnesení Valné hromady ve formě hlasovacího lístku

a pokyny pro způsob hlasování:

1. Písemná forma hlasování je dodržena i při hlasování elektronicky (e-mailem) na adresu **info@spolstavprav.cz**.
2. Každý z členů svůj hlas vyjádří tím, že
  - a) zašle hlasovací lístek opatřený elektronickým podpisem podle zákona č. 227/2000 Sb.,



- o elektronickém podpisu, nebo naskenovaný hlasovací lístek s vlastnoručním podpisem (podpisem zástupce právnické osoby) na výše uvedenou elektronickou adresu;
- b) zašle hlasovací lístek opatřený vlastnoručním podpisem (podpisem zástupce právnické osoby) poštou na adresu sekretariátu společnosti Václavské nám. 31, 110 00 Praha 1 nebo vhozením do poštovní schránky na této adrese.

3. Hlasování bude probíhat ve dnech 6. dubna 2021 až 20. dubna 2021.

Hlasovací lístky musí být doručeny na výše uvedené adresy nejpozději dne 27. dubna 2021 do 24.00 hodin. K později doručeným hlasovacím lístkům se nepřihlíží.

V termínu do 27. dubna 2021 do 24.00 hodin bylo doručeno e-mailovou poštou 52 hlasovacích lístků a do poštovní schránky sekretariátu společnosti 6 hlasovacích lístků, celkem 58 platných hlasovacích lístků.

### **Výsledky hlasování k usnesení valné hromady České společnosti pro stavební právo**

Valná hromada schvaluje:

- a) zprávu představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2019  
*pro 58 hlasů, proti žádný hlas, zdržel se 1 hlas,*
- b) zprávu kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2019  
*pro 58 hlasů, proti žádný hlas, zdržel se 1 hlas,*
- c) rozpočet Společnosti na rok 2020  
*pro 58 hlasů, proti žádný hlas, zdržel se 1 hlas.*

Usnesení valné hromady bylo dle stanov Společnosti schváleno.

Hlasovací lístky jsou uloženy v sekretariátu Společnosti.

Příloha č. 1 – Hlasování jednotlivých členů Společnosti.

Příloha č. 2 – Zpráva představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2019

Příloha č. 3 – Zpráva kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 20119

Příloha č. 4 – Rozpočet Společnosti na rok 2020

Příloha č. 5 – Návrh usnesení valné hromady ve formě hlasovacího lístku

Zapsala: Hana Bártová, 16. 5. 2021  
Schválili: JUDr. Jan Mareček a JUDr. Emil Flegel

## STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 2/2021

Ročník: XXV

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

## STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

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

### Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

JUDr. Miroslav Hegenbart

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Mgr. Jana Machačková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schödelbauerová

prof. JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

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: t.blatova@gmail.com; tel.: 723 027 485

Nabídky článků, inzerce.

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

Objednávky, předplatné.

### Kontaktní adresa:

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

### Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

**Místo vydání:** Praha

**Náklad:** 700 výtisků

Toto číslo vyšlo 21. června 2021.

## **POKYNY PRO AUTORY**

### **Nabídka rukopisů**

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

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

### **Formální požadavky**

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

### **Vzor citací**

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

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

### **Autorizace**

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



The Czech Architectural and Construction Law Society