

# STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

4 / 2022

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





Jménem představenstva České společnosti pro stavební právo  
děkuji všem jejím členům za aktivní práci v letošním roce, všem autorům příspěvků  
i všem čtenářům za jejich přízeň.

Přeji hodně zdraví, optimismu a úspěšný rok 2023.

JUDr. Jan Mareček  
předseda

#### **Autoři tohoto čísla:**

Mgr. **Martin DANĚK**, Odbor regionální politiky MMR | Mgr. **David DVOŘÁK**, LL.M. Ph.D.; Obor mezinárodních vztahů MMR | JUDr. **Libor DVOŘÁK**, Ph.D., ředitel Legislativního odboru MŽP | JUDr. **Marek HANÁK**, kancelář Veřejného ochránce práv | Ing. **Zdeněk HANZELÍN**, ČKAIT | Mgr. **Lucie HOLINOVÁ**, DiS., MBA, Odbor prevence, MV – GŘ Hasičského záchranného sboru ČR | Ing. arch. **Adéla JELÍNKOVÁ**, Památková inspekce Ministerstva kultury | Ing. **Kateřina KOSÍKOVÁ**, Odbor prevence, MV – GŘ Hasičského záchranného sboru ČR | JUDr. **Jiří KUBÍK**, MBA, Odbor stavebně správní, Magistrát města Plzně | JUDr. **Pavel KUMPRECHT**, emeritní správní soudce, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Aleš MÁCHA**, Ph.D. Odbor legislativně právní MMR | Ing. **Vojtěch PRAVDA**, Odbor prevence, MV – GŘ Hasičského záchranného sboru ČR | JUDr. Ing. **Josef STAŠA**, CSc., Právnická fakulta UK | Mgr. **Jakub ŠKODA**, MBA, Odbor prevence, MV – GŘ Hasičského záchranného sboru ČR | Ing. Bc. **Pavel TUČEK**, Odbor prevence, MV – GŘ Hasičského záchranného sboru ČR | JUDr. **Zdeňka VOBRÁTILOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | Ing. **Michal VALOUCH**, Odbor prevence, MV – GŘ Hasičského záchranného sboru ČR | JUDr. **Josef VEDRAL**, Ph.D. Právnická fakulta UK, Úřad vlády ČR | JUDr. **Martin ZÍDEK**, ředitel odboru Památkové inspekce Ministerstva kultury | JUDr. **Vlastislav ZUNT**, CSc., místopředseda České společnosti pro stavební právo

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### OBSAH

#### Studie – Úvahy – Analýzy

**Krátce k 32. výročí reformy územní veřejné správy**, Zdeňka Vobrátilová .....10  
Článek připomíná zahájení reformy územní veřejné správy v České republice po roce 1989, které je spojeno s volbami do zastupitelstev v obcích dne 24. listopadu 1990. Zanikly národní výbory jako orgány státní moci a státní správy v krajích okresech a obcích a vznikly samosprávné obce.

**Co dál v povolování staveb (?)**, Josef Staša.....12  
V článku autor identifikuje současné i očekávané problémy správní agendy týkající se povolování stavebních záměrů v kontextu připravované nové právní úpravy. Současně autor vytipovává některá východiska možných řešení a pokládá otázky, které s tématem povolování staveb souvisejí.

**Požární prevence – Quo vadis?** Vojtěch Pravda, Michal Valouch, Kateřina Kosíková, Lucie Holinová, Jakub Škoda, Pavel Tuček.....19  
Autoři v článku popisují stavební požární prevenci s ohledem na její plánovaný vývoj. Hlavní osu textu tvoří tři základní oblasti/pilíře požární prevence – stavební prevence, kontrolní činnosti a zjišťování příčin vzniku požárů.

#### Diskuse – Polemika

**Problematické aspekty v řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu**, Zdeněk Hanzelín, Jiří Kubík .....35  
Řízení o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu upravuje stavební zákon, subsidiárně se postupuje podle správního řádu. Autoři popisují stávající stav, příčiny

současné neutěšené situace v této oblasti a zamýšlejí se nad možnými východisky. Autoři reflektují tuto problematiku rovněž s ohledem na právní úpravu, kterou přináší nový stavební zákon.

### **Vliv vedlejších – doplňkových staveb rodinných domů na umístování staveb**

**pro bydlení v jejich blízkosti, Pavel Kumprecht.....41**

Reflexe problematiky umístování nových bytových domů v sousedství stávajících rodinných domů s jejich doplňkovými stavbami při společných pozemkových hranicích. Autor článku zastává názor, že řešení takovýchto případů stavebními úřady v praxi nebývá vždy souladné s příslušnou právní úpravou stanovenou ve vyhlášce o obecných požadavcích na využívání území.

### **Institucionální přemety rekonstrukce stavebního práva, anebo od smíšeného modelu**

**výkonu stavební správy a zase zpět, Aleš Mácha .....47**

Příspěvek do diskuse o institucionálním modelu výkonu veřejné správy na úseku stavebního práva. Kromě krátkého exkurzu do historie se autor věnuje připravované nové právní úpravě, zejména zapojení obcí do povolovacího procesu.

### **Nový stavební zákon – připomínky k návrhu nové soustavy stavebních úřadů**

**a organizačním hrozbám reformy, Jiří Kubík .....55**

Diskusní příspěvek k novele stavebního zákona k navrhované nové soustavě stavebních úřadů a vytipování nejdůležitějších problémů, která nová právní úprava na tomto úseku veřejného stavebního práva dle autora přinese.

### **K možným variantám dalšího vývoje právní úpravy stavebního práva,**

**Josef Vedral.....60**

Autor si v článku pokládá otázku, v jaké podobě se nakonec bude stavební právo v nejbližších letech používat s ohledem na připravovanou právní úpravu veřejného stavebního práva.

## **Průřezové informace**

**Fotovoltaika a památková péče, Martin Zídek, Adéla Jelínková .....65**

Informace o metodické pomůcce Národního památkového ústavu týkající se posuzování záměrů na osazování fotovoltaických a jiných solárních zařízení na kulturních památkách a v památkově chráněných územích a obdobném materiálu, který zpracoval Odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy.

**Konference Evropské společnosti pro stavební právo (ESCL), Vlastislav Zunt.....68**

Obsahem příspěvku je informace o organizačních otázkách spojených s činností Evropské společnosti pro stavební právo.

**Konference Evropské společnosti pro stavební právo v Sofii: PPP: Na čem skutečně záleží?** David Dvořák .....69

Podrobnější informace o obsahu a příspěvcích, jež zazněly na konferenci Evropské společnosti pro stavební právo, která se uskutečnila v červnu letošního roku v Sofii. Hlavním tématem konference byla problematika PPP projektů.

**Vládní návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku**, Libor Dvořák .....74

Jednotné environmentální stanovisko představuje procesní integraci na úseku ochrany životního prostředí, neboť má nahradit správní úkony vydávané doposud na úseku ochrany životního prostředí samostatně. Autor představuje vládní návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku a související návrh tzv. změnového zákona.

**Obnovitelné zdroje energie optikou stavebního zákona**, Martin Daněk.....85

Kromě popisu povolovacích procesů v současném stavebním zákoně se autor v článku zaměřuje na informaci o návrhu právních předpisů Ministerstva pro místní rozvoj, které zásadním způsobem zjednoduší a zefektivňují umísťování a povolování výroben energie využívající obnovitelné zdroje.

**Obnova požárem zničené chaty z pohledu stavebního zákona**, Marek Hanák.....91

Stanovisko veřejného ochránce práv k obnově požárem zničené chaty z pohledu stavebního zákona.

## Na pomoc stavební praxi

**Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. března 2022, sp. zn. 23 Cdo 10001/2021**  
(smlouva o dílo, fikce předání díla).....95

## Různé

**Zápis z 85. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 8. 9. 2022**..... 108

**Zápis z 86. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 4. 11. 2022** ..... 115

**Zápis z 87. zasedání Sekce ÚR a SŘ České společnosti pro stavební právo ze dne 8. 12. 2022** ..... 122

# CONSTRUCTION LAW

## BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

### CONTENTS

#### Studies – Reflections – Analyses

**Briefly on the 32nd Anniversary of Local Government Reform**, Zdeňka Vobrátilová.....10

The article looks back on the start of local government reform in the Czech Republic after 1989, which was linked to the elections to assemblies in municipalities on 24 November 1990. National committees were shuttered as public power and state administration authorities in regions, districts and municipalities, and self-governing municipalities were created.

**What Next in Construction Permitting (?)**, Josef Staša.....12

In the article, the author identifies current and expected problems in administrative work concerning the permitting of construction plans in the context of forthcoming new legislation. The author also sets out some starting points for possible solutions and asks questions that are related to the topic of construction permitting.

**Fire Prevention – Quo vadis?** Vojtěch Pravda, Michal Valouch, Kateřina Kosíková, Lucie Holinová, Jakub Škoda, Pavel Tuček.....19

In the article, the authors describe construction fire prevention with regard to planned developments. The main axis of the text comprises the three main areas/pillars of fire prevention—construction prevention, inspections and ascertaining the causes of fires.

#### Discussion – Polemic

**Problematic Aspects in Proceedings on Exception from General Requirements for Construction**, Zdeněk Hanzelín, Jiří Kubík .....35

Proceedings on the permission of an exception from general requirements for construction are set out by the Building Act, although the Administrative Code functions as ancillary

legislation. The authors describe the existing state, as well as the causes of the current unfortunate situation in this area and think about possible solutions. The authors consider the issue with regard to the provisions contained in the new Building Act.

**Influence of Ancillary/Supplementary Buildings by Houses on Location of Residential Buildings Close to Them, Pavel Kumprecht .....41**

A review of the issue of the placement of new apartment buildings close to existing houses with ancillary structures in the case of common land boundaries. The article's author is of the opinion that building control authorities do not always deal with such cases in accordance with the relevant legal provisions set out in the decree on general requirements for land use.

**Institutional Somersaults in Recodification of Building Act or From The Mixed Model of Performance of Construction Administration and Back, Aleš Mácha.....47**

A contribution to the discussion on the institutional model for public administration concerning building law. In addition to a short walk through history, the author pays attention to the new legislation, in particular the involvement of municipalities in the permitting process.

**New Building Bill – Comments on Proposal for New System of Building Control Authorities and Organisational Threats to Reform, Jiří Kubík .....55**

A discussion about the amendment to the Building Act concerning the proposed new system of building control authorities that highlights the most important problems the new provisions in this part of the Building Act will cause, according to the author.

**On Possible Options for Further Development of Building Act Provisions, Josef Vedral.....60**

In the article, the author asks what form building law will take in the next few years with regard to the forthcoming amendment to building law.

## Overview information

**Photovoltaic Power and Heritage Care, Martin Zídek, Adéla Jelínková .....65**

Information about the methodological guidelines of the National Heritage Institute concerning the assessment of plans for installing photovoltaic and other solar equipment on cultural heritage and in heritage-protected areas and a similar material that was prepared by Prague City Hall Heritage Department.

**Conference of the European Society for Construction Law (ESCL), Vlastislav Zunt ..... 68**

The article contains information about organisational matters related to activities of the European Society for Construction Law.



|  |           |
|--|-----------|
| <b>The conference of the European Society for Construction Law in Sofia: PPP:<br/>What really matters?</b> David Dvořák.....   | <b>69</b> |
| The article deals with presentations presented at the conference of the European Society for Construction Law which took place on 16 and 17 June 2022 in Sofia, Bulgaria. The topic of the conference was aimed at PPP projects (PPP: What really matters?).   |           |
| <b>Government Bill on Uniform Environmental Opinions</b> , Libor Dvořák.....   | <b>74</b> |
| A uniform environmental opinion is a means of process integration concerning environmental protection, and is to replace administrative actions currently issued separately concerning environmental protection. The author presents the government Bill on Uniform Environmental Opinions and a related proposal, the amending bill.    |           |
| <b>Renewable Energy Resources Through the Lens of the Building Act</b> , Martin Daněk.....   | <b>85</b> |
| In addition to a description of the permitting processes in the current Building Act, in the article the author focuses on information about draft legal regulations of the Ministry of Regional Development that fundamentally simplify and improve the placement and permitting of energy production plants using renewable resources. |           |
| <b>Restoration of Fire-damaged Chalet from Viewpoint of Building Act</b> , Marek Hanák.....  | <b>91</b> |
| The opinion of the public defender of rights on the restoration of a fire-damaged chalet from the viewpoint of the Building Act.   |           |

## Supporting construction practice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>From a decision of the Supreme Court of 23 March 2022, file ref. 23 Cdo 10001/2021</b><br>(performance contract, fiction of handover of work)..... | <b>95</b> |
|---|-----------|

## Miscellaneous

|   |            |
|---|------------|
| <b>Minutes of the 85th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules</b><br>Section of the Czech Society for Construction Law of 8 September 2022..... | <b>108</b> |
| <b>Minutes of the 86th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules</b><br>Section of the Czech Society for Construction Law of 4 November 2022 ..... | <b>115</b> |
| <b>Minutes of the 87th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules</b><br>Section of the Czech Society for Construction Law of 8 December 2022 ..... | <b>122</b> |

## Krátce k 32. výročí reformy územní veřejné správy

Zdeňka Vobrátilová

V kalendáři není 24. listopad označen jako státní svátek nebo významný den, i když by si to možná zasloužil. Dne 24. listopadu 1990 totiž došlo k události, která razantně změnila organizaci územní veřejné správy, tehdy ještě v České a Slovenské federativní republice – konaly se volby do zastupitelstev v obcích.<sup>1)</sup>

Dnem konání těchto voleb nabyla účinnosti příslušná ustanovení ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým byla změněna dosavadní Ústava ČSSR z roku 1960, ústavní zákon o československé federaci z roku 1968, zkráceno volební období národních výborů zvolených v roce 1986, a tím položen ústavněprávní základ reformy územní správy. Byla ukončena existence národních výborů jako orgánů státní moci a státní správy v krajích, okresech a obcích a v ústavě byla zakotvena místní samospráva, zatím jen na úrovni obcí.

Obec byla charakterizována jako samosprávné společenství občanů, právnická osoba s vlastním majetkem, s nímž samostatně hospodáří. Ústava opravňovala obec k vydání obecně závazných vyhlášek ve věcech územní samosprávy a umožňovala obci vydávání právních předpisů ve věcech státní správy, byla-li k tomu zmocněna zákonem. Počítala i s tím, že obec bude vykonávat kromě samosprávy také státní správu. Jaké věci se považují za samosprávu a jaké za státní správu, měly stanovit zákony národních rad. V České republice se tak stalo zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Rozpočtová pravidla republiky upravil zákon č. 576/1990 Sb., vymezením majetku obcí se zabýval zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí. K prvním krokům reformy územní správy patřilo rovněž vytvoření okresních úřadů podle zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

Se smíšeným (spojeným) modelem výkonu veřejné správy, který převzala v roce 1993 také Ústava České republiky i pro vyšší územní samosprávné celky, je spojována tzv. systémová podjatost nebo alespoň riziko systémové podjatosti. Uplatnění námítky tohoto obsahu v řízeních podle stavebního zákona je, dá se říci oblíbené, a spolehlivě vede k prodlužování vyřízení věci.

---

1) Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

K odstranění uvedených potíží mělo přispět zřízení státní stavební správy v novém stavebním zákoně. K tomu však zřejmě nedojde a řešení bude třeba hledat znovu.

Na věcné ani územní působnosti obecných stavebních úřadů se dnem 24. listopadu 1990 v podstatě nic nezměnilo, ale změny na sebe nedaly dlouho čekat. Nastalo období dezintegrace – rozdělování obcí na menší a malé. O tom svědčí fakt, že ze 4 100 obcí existujících v roce 1990, jich bylo v roce 1991, podle výsledků sčítání lidí domů a bytů, už 5 768, z toho 4 510 obcí (tj. 78%) mělo méně než 1 000 obyvatel. Štěpení obcí pokračovalo až k současnému stavu 6 258<sup>2)</sup> obcí.

Zákon o obcích z roku 1990 totiž umožňoval obcím, aby se rozdělily, ale v prvním znění § 11 zákona nestanovil minimální počet obyvatel, které má mít oddělená obec a minimální počet obyvatel, který musí zůstat v původní obci. To řešil až zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, který měnil také zákon č. 367/1990 Sb. Do § 11 doplnil pravidlo, podle kterého se obec mohla rozdělit na dvě nebo více obcí, pokud každá z nich bude mít alespoň 300 občanů s trvalým pobytem. Už z toho je patrné, že do té doby vznikaly obce s menším počtem obyvatel. Zákon však přišel pozdě, protože v roce 1994 už počet obcí v České republice přesáhl 6 000. Platné obecní zřízení<sup>3)</sup> zvýšilo limit pro rozdělení obcí na 1 000 obyvatel.

Popsaný stav se projevil také v narůstání počtu obecných stavebních úřadů. Pravomoc zřídit stavební úřady přešla podle § 5 písm. b) zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, ze zrušených okresních národních výborů na okresní úřady, resp. byla vykonávána přednosty těchto monokratických státních orgánů. Zájem o zřízení nových stavebních úřadů, popřípadě stavebních úřadů s obvodovou působností, byl u obcí nemalý. Mít v obci stavební úřad vždycky znamenalo posílení prestiže. A tak nové stavební úřady přibývaly. Snaha o regulaci jejich počtu není otázkou posledních let, ale řešení nelze lehce dosáhnout.

První reformní kroky spuštěné v listopadu 1990 tak vložily do organizace veřejné správy také na úseku územního plánování a stavebního řádu některé problémy, s nimiž se potýkáme dosud.

---

2) Český statistický úřad. Statistická ročenka České republiky 2022; údaj o počtu obcí k 31. 12. 2021.  
3) § 21 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

# Co dál v povolování staveb (?)

Josef Staša

Na úvod:

České veřejné stavební právo aktuálně stojí na prahu změny spočívající v nahrazování již dožívající úpravy z roku 2006<sup>1)</sup>, mnohokrát (z toho ve vztahu k tématu tohoto příspěvku třikrát podstatně<sup>2)</sup>) novelizované, úpravou z roku 2021<sup>3)</sup>, která již byla<sup>4)</sup> a ještě bude<sup>5)</sup> novelizována před (první novelou odloženým) nabytím účinnosti a jejíž nástup bude navíc „zpeštěn“ dosud nevidaným přechodným obdobím, během něhož bude koexistovat spolu s úpravou dosavadní.

Smyslem následujícího zamyšlení nad povolováním staveb, resp. stavebních (ale i nestavebních) záměrů, které představuje primární osu správní činnosti na úseku stavebního řádu, je identifikovat přetrvávající (existující), ale i nově vznikající (očekávané) problémy předmětné/předmětných agendy/agend a pokusit se ve stručnosti vytipovat některá východiska možných řešení, popřípadě pouze položit některé s tím související otázky<sup>6)</sup>.

Povolováním staveb se (pro jednoduchost) v dalším textu rozumí úřední aprobace (či participace na) vzniku oprávnění umístit stavbu, resp. záměr ( fáze lokace) a oprávnění provést stavbu, resp. záměr ( fáze realizace) a vzhledem ke smyslu výstavby vlastně též oprávnění užívat stavbu, resp. realizovaný záměr ( fáze utilizace). Až na jedinou výjimku se ale pozornost soustřeďuje na fáze lokace a realizace. Přitom platí, že úvahy o nové právní úpravě a o dalším vývoji [= co (bude) dál], je třeba uvést do kontextu s tím, na co nová úprava navazuje [= co bylo a co je].

Vybrané problémy:

Nejobecnější otázkou zahrnující všechny tři zmíněné fáze výstavby, je **volba režimu úpravy vzniku oprávnění** (co povolovat a co nikoli). Stavba, resp. záměr může zásadně<sup>7)</sup> podléhat buď povolovacímu režimu, nebo tzv. volnému režimu. Povolovací režim může

---

1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); dále jen „StZ(2006)“.

2) Novelu provedené zákonem č. 350/2012 Sb., zákonem č. 39/2015 Sb. a zákonem č. 225/1017 Sb.

3) Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon; dále jen „StZ(2021)“.

4) Novela provedená zákonem č. 195/2022 Sb.

5) Tisk č. 330 Poslanecké sněmovny PČR, 9. volební období. Zřejmě nejde o poslední vládní návrh novely.

6) „Co dál“ je tedy buď vyjádřením vize, nebo formulací otázky. Vratkost rozhraní mezi vizemi a otázkami odůvodnilo uvést v názvu tohoto příspěvku otazník v závorce.

7) Výjimku představuje tzv. podmíněně volný režim, který se po určité době uplatňoval ve fázi utilizace [§ 120 odst. 1 původního znění StZ(2006)].

být pro některé stavby, resp. záměry modifikován/zjednodušen (pouze procesně<sup>8)</sup>, nebo i hmotněprávně<sup>9)</sup>) a/nebo alternován smluvním režimem<sup>10)</sup>, popřípadě (v různé míře) marketizací<sup>11)</sup>. Podřazení určité třídy staveb, resp. záměrů určitému režimu (jeho modifikaci nebo alternativě) má záviset na jejich „relevanci“ z hlediska potřeby chránit nebo prosazovat veřejný zájem, resp. určitý úsek veřejného zájmu.

Rozhraní mezi povolovacím režimem a volným režimem je formulováno tradičně značně kazuisticky, čímž je poznamenána i nová úprava<sup>12)</sup>. Některé pojmy, na nichž rozhraničení závisí, vykazují jistou míru neurčitosti. Pochybnosti vzbuzují i některé rozhraničující technické parametry vyjádřené měřicími jednotkami (relevance stavby, resp. záměru totiž nemusí záviset výlučně na nich). Rozumné může být u některých staveb, resp. záměrů, které spadají do volného režimu, v budoucnu uvažovat o zavedení tzv. podmíněně volného režimu (vznik oprávnění by vyžadoval oznámení v určité lhůtě předem) s tím, že by v závislosti na konkrétních okolnostech mohl stavební úřad přikázat věc do povolovacího režimu. A naopak příliš mechanické může být podřazovat jakékoli „přeslimitní“ přístavby a nástavby přísnějšímu režimu.

Nová úprava vzniku oprávnění k lokaci a realizaci, na rozdíl od úpravy dosavadní, počítá pouze s procesní modifikací povolovacího režimu v podobě zrychleného řízení<sup>13)</sup>. Ústup od hmotněprávní modifikace povolovacího režimu a od alternativ povolovacího režimu se nezdá být na škodu věci. Zrychlené řízení je (s některými volnějšími předpoklady) jistým ekvivalentem dosavadní hmotněprávní modifikace (územního souhlasu, souhlasu s ohlášením, společného souhlasu) a nespornou výhodou je možnost odvolání<sup>14)</sup>. Smluvní režim, výsledkem jehož uplatňování byla veřejnoprávní smlouva obsahově identická s povolením, která jednu ze stran (tu reprezentovanou stavebním úřadem) k ničemu nezavazovala, byl popravdě hubený<sup>15)</sup>; do budoucna se ovšem naskýtá možnost diskutovat o nějakém skloubení plánovací smlouvy<sup>16)</sup> s povolením.

---

8) V dosavadní úpravě jde o institut zjednodušeného územního řízení [§ 95 StZ(2006)].

9) V dosavadní úpravě jde o souhlasy (územní, s ohlášením, společný, kolaudační) vydávané stavebním úřadem [§ 96, § 106, § 96a a § 122 StZ(2006)].

10) V dosavadní právní úpravě jde o veřejnoprávní smlouvy podle § 78a a § 116 StZ(2006).

11) V dosavadní právní úpravě jde o posouzení stavby, resp. záměru autorizovaným inspektorem. Srov. ustanovení § 117 v původním a v platném znění StavZ(2006). Původně zákon počítal s vyšší mírou marketizace (vznik oprávnění nemusel předcházet žádný úkon stavebního úřadu; velice kuriózní proto bylo označovat tento institut jako zkrácené stavební řízení); ke změně došlo s účinností od začátku roku 2013.

12) Ohledně fází lokace a realizace viz § 171 a § 214 StavZ(2021), ohledně fáze utilizace viz jeho § 230; k tomu viz přílohu č. 1 a přílohu č. 2 zákona.

13) Ustanovení § 212 StZ(2021). Týká se povolování staveb a zařízení a (podle § 215 odst. 3 též) změny ve využití území.

14) Zatímco souhlasy byly administrovány podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SpŘ“); viz též jeho § 177 odst. 2.

15) Dosavadní úprava nedokázala možností institutu veřejnoprávní smlouvy využít.

16) Ustanovení § 130 až § 132 StZ(2021); viz též jeho § 184 odst. 2 písm. b). To platí v obecné rovině, bez ohledu na skutečnost, že mohou existovat pochybnosti o ústavní konformnosti týkající se části zákonem předvídaného obsahu plánovací smlouvy.

Pro fázi lokace a pro fázi realizace je významná především otázka **horizontální (de)koncentrace povolení**. Dosavadní úprava byla založena na dekoncentraci (územní rozhodnutí, stavební povolení), koncentrace (společné povolení) byla zprvu upravena velice kuse<sup>17)</sup> a na významu nabyla nejprve ve speciální úpravě tzv. urychlovaných staveb<sup>18)</sup>, ke zpodrobnování došlo v obecné úpravě ve dvou krocích<sup>19)</sup>. Nová úprava naproti tomu zásadně vyžaduje jediné povolení. K rozdělení úřední aprobační umístění a provádění stavby, resp. záměru může dojít jednak v území řešeném regulačním plánem<sup>20)</sup> (v závislosti na jeho obsahu), jednak zčásti<sup>21)</sup> u staveb, resp. záměrů vyžadujících ve fázi lokace rámcové povolení<sup>22)</sup>. Zdá se však, že lepším řešením by bylo ponechat na vůli uchazeče o oprávnění, zda bude žádat o povolení stavbu, resp. záměr umístit a o povolení stavbu, resp. záměr provést společně, nebo samostatně. Poptávka po nikoli společném povolení totiž nemusí být (není) nulová. Může se to tedy stát námětem k revizi úpravy.

Stranou pozornosti nesmí zůstat **otázka předmětu povolení**. Ten prakticky určuje (formuluje ve své žádosti) uchazeč o oprávnění. Komplikovaná situace může nastat u souboru staveb a/nebo u souborného záměru zahrnujícího stavební a nestavební část. Součástí souboru v současnosti často/pravidelně bývají stavby, resp. záměry, které by při samostatném povolení podléhaly různým režimům, a bude tomu tak i podle nové úpravy (byť paleta režimů ztratí dnešní pestrost). Soubor by měl sledovat režim stavby hlavní a ten by měl být nejprísnejší. Určení stavby hlavní nemusí být vždy triviální. Soubor může zahrnovat i změny stávajících (dokončených) staveb. Nadto ve vztahu k institutu změny stavby před jejím dokončením nelze vyloučit, že stavbou hlavní se stane stavba, která jí na počátku nebyla.

Mimo rámec klasického individuálního povolení se ocitají stavby, resp. záměry a soubory, u nichž má spolu s jejich povolením vzniknout ochranné pásmo<sup>23)</sup>.

---

17) Pouze § 78 odst. 1 StZ(2006); dále pak § 140 SpŘ.

18) Viz § 2 odst. 1 a 2 původního znění zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury (dále jen „LinZ“); rozsah působnosti tohoto zákona (= dnes označován krátce jako liniový zákon) byl postupně rozšiřován.

19) Poprvé výše zmíněnou novelou z r. 2012 (§ 94a), podruhé (a podstatně) výše zmíněnou novelou z r. 2017 (§ 94j až § 94z).

20) Viz § 85 a § 86 StZ(2021).

21) S ohledem na menší podrobnost jeho obsahu.

22) Ustanovení § 221 až § 223 StZ(2021).

23) Viz § 218 až § 220 StZ(2021). Podle nové úpravy může být ochranné pásmo stanoveno rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, u povolované stavby může být stanoveno jak na žádost, tak z moci úřední. Rozhraní mezi právními formami ochranného pásma zde ale není spolehlivé. Pozornost zasluhuje i modelová představa souběžného povolení stavby a stanovení jejího ochranného pásma opatřením obecné povahy.

U staveb tvořících soubor staveb s vyhrazenou stavbou půjde v závislosti na zahrnutí do souboru (ano, či ne) navíc o možnost dvojí věcné příslušnosti<sup>24)</sup> a v přechodném období<sup>25)</sup> dokonce i o aplikaci dvojí právní úpravy.

Není bez důvodu se ptát, zda je vzhledem ke všemu výše uvedenému úprava povolování souboru staveb postačující.

Povolení stavby, resp. záměru navenek vystupuje jako projev vůle stavebního úřadu. Skutečnost je značně složitější. Jde o otázku **skladebnosti povolení** (to sestává rovněž z projevů vůle zakotvených v různých zákonech týkajících se jednotlivých úseků ochrany veřejného zájmu; tyto zákony typicky zakládají působnost více vykonavatelů státní správy). Výsledek pak závisí nejen na úkonu stavebního úřadu, ale i (a často v prvé řadě) na podmiňujících úkonech dotčených orgánů. Krajní řešení představují samostatná (po sobě jdoucí nebo vedle sebe stojící) rozhodnutí, kompromisem jsou závazná stanoviska a tendencí k negaci (k opačnému krajnímu řešení) integrace působnosti. Kvůli navrhovaným změnám organizace/působnosti stavebních úřadů, které povedou k redukci možnosti integrace, v chystané novele nové úpravy provázené snahou o dílčí integraci působnosti na úsecích ochrany životního prostředí<sup>26)</sup> lze situaci označit za poněkud potácvivou.

Ve vztahu k závazným stanoviskům přetrvávají některé problémy. Prvním z nich je obstarávání závazného stanoviska (původní koncept vzniklý mimo veřejné stavební právo počítal s obstaráním úřední cestou<sup>27)</sup>, obstarání uchazečem o oprávnění<sup>28)</sup> je modelovým kompromisem, který nikdy nebyl řádně dotažen a byl/je navíc ještě komplikován přinejmenším imperfektními konstrukcemi fikce souhlasného závazného stanoviska bez podmínek<sup>29)</sup> nebo dokonce fikce nepotřebnosti závazného stanoviska<sup>30)</sup>. Dalším z problémů je řešení případných rozporů (mezi různými správními orgány i v rámci jediného správního orgánu). Díky integraci působnosti mohou být některá závazná stanoviska nahrazena vyjádřeními<sup>31)</sup>. V rámci téhož správního orgánu se přitom akcentuje koordinace vyjádření (závazných stanovisek)<sup>32)</sup>.

---

24) Viz § 33 odst. 2 písm. b) StZ (2016) a přílohu č. 3 zákona. Srov. působnost Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu a působnost krajského stavebního úřadu podle původního znění nové úpravy, nebo působnost krajského úřadu a obecního stavebního úřadu ve znění navrhované novely nové právní úpravy.

25) Nedojde-li ke změně, bude to období od 1. července 2023 do 30. června 2024. Viz § 334a odst. 2 StZ(2021).

26) Návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Tisk č. 328 Poslanecké sněmovny PČR, 9. volební období. Principiálnějším řešením by bylo jednotné environmentální rozhodnutí.

27) Ve veřejném stavebním právu v současnosti viz § 2c odst. 2 platného znění LinZ.

28) Arg. ustanovením § 184 odst. 2 písm. e) StZ(2021).

29) V nové úpravě viz § 178 odst. 3 StavZ(2021).

30) Viz 2 odst. 7 platného znění LinZ.

31) Viz § 175 StZ(2021).

32) Ke koordinovanému vyjádření viz § 176 StavZ(2021); na jeho místo má nastoupit jako důsledek dezintegrace způsobený změnou organizace/působnosti stavebních úřadů podle návrhu novely nové úpravy koordinované závazné stanovisko.

Prozatím v pozadí, či spíše nepovšimnuta zůstává otázka **rozložení břemene posuzování předpokladů** vydání povolení. Jakou jeho část (jakou tíhu) má nést stavební úřad a jakou uchazeč o oprávnění? Podrobný výklad přesahuje rámec tohoto příspěvku. Takříkajíc z první vody lze alespoň vyzvat ke srovnání naší nové úpravy s novou slovenskou úpravou, která do značné míry přenáší zmíněné břemeno na stavebníka a na projektanta.<sup>33)</sup>

Na okraj dlužno připomenout, že nutným předpokladem úřední aprobační stavby, resp. záměru nemusí být soukromoprávní titul k její/jeho realizaci. Alternativou je ponechat na nositeli záměru, aby si soukromoprávní vztahy sám uspořádal, aniž by to stavební úřad musel zkoumat; řešení tímto směrem by vyžadovalo propracovat rovněž řešení případné konkurence záměrů, které by mělo zároveň bránit spekulativní blokaci výstavby (zejména též realizaci záměru, jehož nositelem je jiná osoba). Výjimku by samozřejmě představovaly stavby, resp. záměry, které lze uskutečnit za cenu vyvlastnění. I k naší nové úpravě souhlasu vlastníka<sup>34)</sup> třeba poznamenat, že jde o úpravu přinejmenším mezerovitou<sup>35)</sup>.

Konečně je nutno konstatovat, že se nové úpravě (přes viditelně vynaloženou snahu) nepodařilo dosáhnout většího pokroku při tlumení chronických bolestí sužujících pořádek ve věcech výstavby.

### První z nich představuje problém **platnosti povolení a jejího prodloužení**.

Platnost povolení se prodlužuje v případě zahájení stavby (= provádění záměru).<sup>36)</sup> Stavební úřady dnes již dokáží čelit obskurním praktikám spočívajícím v maskování (ne)zahájení stavby činnostmi administrativní nebo organizační povahy či fyzickými činnostmi, které vůbec přímo nesouvisí se stavebními pracemi<sup>37)</sup>. Reálným problémem je zahájení stavby u souboru staveb; defenzivní přístup, podle kterého je stavba zahájena provedením stavebních prací na jakékoli části souboru, je evidentně neadekvátní potřebám uplatňování veřejného zájmu na snižování rozestavěnosti a potřebám ochrany před spekulativním chováním držitelů oprávnění; v tomto ohledu je naše úprava insuficientní a žádoucí je její zpřísnění.

Platnost povolení lze prodloužovat (prodloužit, a to i opakovaně).<sup>38)</sup>

Rozlišit je rovněž třeba prodloužení platnosti povolení, změnu povolení a další/jiné<sup>39)</sup> povolení. Kdy postupovat jakým způsobem nemusí být vždy jednoznačné.

---

33) Viz § 35 až § 37 zákona č. 201/2022 Z.z., o výstavbě (dále jen „SIZVýst“); zákon má nabýt účinnosti 1. dubna 2024. Předmětná ustanovení mají být uplatňována v digitalizovaném prostředí.

34) Viz § 187 StZ(2021); jde ovšem o úpravu v podstatě staronovou [viz § 184a platného znění StZ(2006)].

35) V navrhované novele nové úpravy je obsažen zákaz zpětvzetí souhlasu po podání žádosti o povolení záměru a požadavek (nového) souhlasu pro případ podstatné změny záměru po podání žádosti. Ani tyto změny, budou-li přijaty, však neodstraní všechny pochybnosti.

36) Viz větu druhou § 198 odst. 1 StZ(2021).

37) Příkladem je kácení náletových dřevin na staveništi.

38) Viz § 198 odst. 3 až 5 StZ(2021).

39) Nabízí se výraz „nové“, který je ale vyhrazen výsledku opakovaného stavebního řízení (viz níže).



Druhá bolest souvisí se **lhůtou výstavby** (= k provedení stavby, resp. záměru). Je zbytečné připomínat, že ochrana před rozestavěností by měla být jedním z úkolů veřejné správy na úseku stavebního řádu. Naše úprava možnost stanovení lhůty výstavby vůbec explicitně neupravuje<sup>40)</sup>. Maximální lhůta výstavby je v nové úpravě ztotožněna s dobou platnosti povolení a po zániku platnosti povolení se rozestavěná stavba bez ohledu na stupeň rozestavěnosti stává tzv. černou stavbou.<sup>41)</sup> I tak je ale tristní, že případné prodlužování výstavby (byť bezdůvodné) není trestné.

Lépe je na tom nová slovenská úprava.<sup>42)</sup>

Úvahy o jiném než uvedeném vlivu prodlužování výstavby na platnost povolení nebo a/nebo v krajním případě o možném zásahu do vlastnického práva k rozestavěné stavbě nemusí být planým fantazírováním.

Do třetice nelze nezmínit problematiku **tzv. černých staveb**. Jejich typologie se vzhledem k redukci režimů povolování do budoucna zúží. Jistým pokrokem nové úpravy je to, že se řízení o dodatečném povolení tzv. černé stavby stává součástí řízení o nařízení jejího odstranění<sup>43)</sup>, jehož výsledkem by mělo být jediné rozhodnutí (nejde již o dvě různá řízení, z nichž musí být jedno po dobu, po kterou probíhá druhé, přerušeno).

Vzhledem k tomu, že nová úprava omezuje platnost povolení i u zahájené stavby, vyvstává nový problém, totiž předpoklady případného pokračování v rozestavěné stavbě po zániku jeho platnosti (nedošlo-li k jejímu prodloužení). Prozatím raději neradno domýšlet všechny souvislosti.

Má však být rozhodováno binárně? Neexistují žádná další (pro určité třídy tzv. černých staveb či za určitých okolností lepší) řešení? Může být tzv. černá stavba „konzumována“ jinou stavbou? Krajní alternativou by byla relativní stavebněprávní amnestie.

Pro případ dodatečného povolení by bylo žádoucí do budoucna více propracovat jeho možný obsah. Lze uvažovat i o složitějších kombinacích řízení (zejména ve vztahu k nařizování některých činností vlastníku stavby<sup>44)</sup>).

---

40) Implicitně může jít o podmínku pro provedení záměru. Viz § 211 odst. 1 písm. e) StZ(2021).

41) Viz § 250 odst. 1 písm. f) StZ(2021)! Některé důsledky má změkčit navrhovaná novela nové úpravy, která má ve větě druhé § 198 odst. 1 na konci doplnit slova „nebo rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení“.

42) Viz § 38 odst. 4 písm. i) StZ(2021). Právníkům osobě a podnikající fyzické osobě hrozí pokuta za to, že bez vážného důvodu prodlužuje lhůtu výstavby a zhoršuje tím životní prostředí nebo tím ohrožuje, obtěžuje anebo omezuje okolí stavby [§ 59 odst. 3 písm. i) téhož].

43) Viz § 255 odst. 4 StZ(2021).

44) V nové úpravě jsou tyto instituty problematicky označeny jako opatření k nápravě. Viz § 295 odst. 1 písm. b) a c) StZ(2021).

Důležité je odlišit dodatečné povolování od nového povolování v rámci opakovaného (stavebního) řízení<sup>45)</sup>. Úprava opakovaného řízení však není dostatečně propracována. Je-li to pro žadatele příznivější a nevylučují-li to okolnosti případu, mělo by se o žádosti rozhodovat podle skutkového a právního stavu, v době vydání rozhodnutí v původním řízení. Žadatel o nové povolení by neměl být v žádném ohledu v horším postavení než žadatel o dodatečné povolení.

Koncept nulové tolerance tzv. černých staveb, z něhož má existovat dočasná výjimka, vyjadřuje nová slovenská úprava.<sup>46)</sup> S vědomím značné odlišnosti výchozí situace lze připomenout, že systémové řešení tzv. černých staveb bylo svého času přijato v Chorvatsku.<sup>47)</sup>

K závěru:

Výše uvedené problémy/otázky nejsou jediné. Další vyvstávají jak ve vazbě na úpravu (či úpravy?<sup>48)</sup>) územního plánování, tak ve vazbě na úpravy, které jsou základem participace dotčených orgánů na povolování staveb, resp. záměrů.

Je zřejmé, že nastupující úprava veřejného stavebního práva trpí řadou nedostatků různého významu. Na jedné straně nelze podléhat iluzi, že přinese výraznější zlepšení dnešního stavu, na druhé straně není důvod k obavám, že zapříčiní totální kolaps stavebněprávní praxe.

Důležité bude od počátku systematicky vyhodnocovat (jednotlivě i ve vzájemných souvislostech) poznatky z aplikace nové úpravy. Rozumné bude učinit si (v kontextu daného právního řádu a s ohledem na prostředí, v němž je právo uplatňováno) hlubší (než dosud) představu o veřejném stavebním právu v zahraničí.

Je zřejmé, že příprava kvalitní úpravy povolování staveb vyžaduje delší dobu a klidnější atmosféru. Ačkoli to může vyznívat paradoxně a jakkoli to bude obtížné<sup>49)</sup>, je zapotřebí pomalu, ale jistě připravovat *lege artis* novou zákonnou úpravu; to přepokládá nejprve vytvořit konzistentní odborně fundovanou předlohu či předlohy (alternativy), které budou až následně podrobeny politické, potažmo lobbistické oponentuře (= odpolitizování procesu přípravy).

---

45) Viz § 258 a § 259 StZ(2021).

46) Viz § 52 odst. 4 písm. d) SlZVýst; viz však jeho § 63.

47) Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine broj 86/12, 143/13, 65/17, 14/19). Blíží informace přes <https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/86>.

48) Srov. možnost dílčích územně partikulárních úprav předvídanou v ustanovení § 152 odst. 2 (a v § 333 odst. 2) StZ(2021).

49) Snad nikoli utopické.

# Požární prevence – Quo vadis?

Vojtěch Pravda, Michal Valouch, Kateřina Kosíková,

Lucie Holinová, Jakub Škoda, Pavel Tuček

## Úvod

Snahou autorů tohoto článku je popsat požární prevenci s ohledem na její plánovaný vývoj. Velmi stručně řečeno je hlavním posláním požární prevence vytvářet účinnou ochranu před vznikem požárů a jejich šířením a v případě, kdy už k požáru dojde, minimalizovat vzniklé škody na zdraví, životech lidí a zvířat, majetku a životním prostředí. Následující text je rozdělen dle tří základních oblastí, které tvoří nosné pilíře požární prevence – stavební prevence, kontrolní činnost a zjišťování příčin vzniku požárů (dále jen „ZPP“).

## Stavební prevence

Vývoj v oblasti stavební prevence je od 1. 12. 2021 zásadně ovlivněn zavedením kategorizace staveb. Konkrétně vyhláškou č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva (dále jen „vyhláška o kategorizaci“), která byla vydána k provedení ustanovení § 39 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o požární ochraně“). Předmětem právní úpravy je rozčlenění staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva do čtyř kategorií (kategorie 0, I, II a III). Následující řádky se podrobněji zabývají jednotlivými kategoriemi, jak budou stavby do jednotlivých kategorií zařazeny, jaké to u konkrétních staveb bude mít dopady na provádění státního požárního dozoru a kdo bude u jednotlivých kategoriích staveb oprávněn zpracovávat požárněbezpečnostní řešení.

### *Kategorie staveb 0*

- Jedná se o stavby, na které nebudou kladeny zvláštní požadavky z hlediska požární bezpečnosti ani ochrany obyvatelstva.
- U staveb kategorie 0 se státní požární dozor (dále jen „SPD“) na úseku požární prevence nevykonává (v rozsahu podle § 31 odst. 1 písm. b) a písm. c) zákona o požární ochraně – posouzení dokumentace a ověření podmínek před uvedením do užívání).
- Pro stavby kategorie 0 se nezpracovává požárněbezpečnostní řešení (dále jen „PBŘ“) podle vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (dále jen „vyhláška o požární prevenci“).

V ustanovení § 6 vyhlášky o kategorizaci jsou přímo uvedeny stavby kategorie 0. Jedná se o stavby, které nepředstavují z hlediska požární bezpečnosti zvláštní nebezpečí a na které obvykle nejsou kladeny zvláštní technické požadavky z hlediska požární bezpečnosti. V ustanovení § 6 odst. 1 vyhlášky o kategorizaci je přímo uveden výčet těchto staveb (např. vybrané vodohospodářské stavby, stožáry, antény, zdi, oplocení, skleníky, mycí rampy, par-

koviště, chodníky, vybrané inženýrské sítě, venkovní sportovní a dětské hřiště apod.). Pro tyto stavby se v rámci projektové dokumentace nebude vypracovávat PBŘ ani obdobný dokument, nicméně projektant není tímto zbaven odpovědnosti za zhodnocení, zda tato stavba nemá např. negativní vliv na jinou stavbu. Vyplnou-li např. v souvislosti s jinou stavbou požadavky z hlediska požární bezpečnosti i na stavbu v kategorii 0, lze tyto implementovat do příslušných částí dokumentace nebo projektové dokumentace. Stavby v této kategorii nebudou podléhat státnímu požárnímu dozoru na úseku stavební prevence.

Dále do kategorie 0 spadají udržovací práce a stavební úpravy, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost a které se netýkají trvalého ochranného prostoru stálého úkrytu. Takovéto udržovací práce nebo stavební úpravy lze bez ohledu na vlastní kategorii stavby, ve které se budou realizovat, posuzovat z hlediska požadavků na projektovou dokumentaci nebo dokumentaci stavby jako stavbu kategorie 0. Jedná se o jedinou výjimku z pravidla, že se stavba zařazuje do kategorie jako celek a jako taková je zařazena pouze do jedné kategorie staveb. Za udržovací práce a stavební úpravy, jejichž provedení by mohlo negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby, lze považovat především ty, při nichž dochází ke:

- zvýšení požárního rizika;
- zvětšení plochy požárního úseku nebo vzniku nových požárních úseků (např. v rámci přístavby nebo nástavby);
- zhoršení podmínek evakuace osob a zásahu jednotek požární ochrany (zvýšení počtu osob, prodloužení délky únikové cesty, zhoršení větrání chráněné únikové cesty nebo zásahové cesty apod.);
- zhoršení vlastností stavebních konstrukcí či hmot z hlediska požární bezpečnosti (např. požární odolnost, třída reakce na oheň a index šíření plamene po povrchu);
- vytvoření prostupu v požárně dělicích konstrukcích;
- zvětšení odstupové vzdálenosti (např. provedení nových požárně otevřených ploch v obvodových konstrukcích, provedení fasády z hořlavých stavebních výrobků);
- změnám součástí systému požárně bezpečnostních zařízení.

#### *Kategorie staveb I:*

- Jedná se o jednodušší stavby, které představují z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva nízké riziko. U těchto staveb budou uplatňovány minimální požadavky na jejich zabezpečení. Nepředpokládá se, že jejich bezpečnost bude podmíněna instalací aktivních požárněbezpečnostních zařízení.
- U staveb kategorie I se SPD na úseku požární prevence nevykonává.
- Pro stavby kategorie I se zpracovává PBŘ podle vyhlášky o požární prevenci.
- Ke zpracování PBŘ pro stavby kategorie I je oprávněna osoba, která je autorizovaná pro obor požární bezpečnost staveb podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorizační zákon“). Osoba, která je oprávněna ke zpracování PBŘ podle dosavadní právní úpravy, je oprávněna zpracovávat PBŘ staveb kategorie I nejdéle do 1. 12. 2023.

V ustanovení § 7 vyhlášky o kategorizaci jsou definovány stavby kategorie I – jedná se o jednodušší stavby, které představují z hlediska požární bezpečnosti mírné nebezpečí (jako hlavní hledisko pro definování rizikovosti se předpokládá bezpečnost osob, tj. uživatelů stavby i zasahujících jednotek požární ochrany). Příkladem staveb, které budou obvykle zařazeny do kategorie I jsou rodinné domy, menší bytové domy, menší výrobní nebo skladové haly, zemědělské stavby, různé menší doplňkové stavby (např. garáže, altány, přístřešky), menší ubytovací zařízení apod.

V ustanovení § 7 odst. 1 vyhlášky o kategorizaci jsou uvedena kritéria a charakteristiky budov, které se zařazují do kategorie I. Pro zařazení do kategorie I musí být splněny všechny požadavky odst. 1, resp. písmena a) až e). Nesplňuje-li stavba kterýkoli z požadavků pro zařazení do kategorie I, nelze ji pod tuto kategorii podřadit. Stavba pak musí být zařazena do jiné z kategorií staveb. V případě budov je limitujícím stavebnětechnickým parametrem zejména maximální výška (pro potřeby kategorizace definovaná v ustanovení § 2 písm. d) vyhlášky o kategorizaci), maximální počet osob, pro které je určena, počtem podzemních podlaží a třídou využití. Zastavěná plocha je obecně limitována do 200 m<sup>2</sup>, přičemž tato může být za určitých podmínek navýšena až na 1 000 m<sup>2</sup>.

V ustanovení § 7 odstavci 2 vyhlášky o kategorizaci jsou uvedena kritéria a charakteristiky staveb, které nejsou budovami. Jedná se např. o nadzemní vedení distribuční soustavy v elektroenergetice a v plynárenství, vodovodní řad, který slouží jako zdroj požární vody, technologická zařízení (vnější dopravníky, sila), tribuny, silniční a železniční tunely do 100 m délky apod. Jedná se také o stavbu pozemní komunikace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích – dálnici, silnici, místní komunikaci a účelovou komunikaci, zpevněnou plochu plnící funkci přístupové komunikace nebo nástupní plochy pro požární techniku. Dálnice tak bude stavbou zařazovanou vždy do kategorie I. Stavba tunelu pak bude podle své délky zařazena do kategorie I, II nebo III.

Ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky o kategorizaci obsahuje negativní vymezení staveb kategorie I, a to zejména s ohledem na přítomnost nebezpečných látek umístěných ve stavbě nebo na památkovou ochranu budov. V případě ustanovení § 7 odst. 3 písm. e) a f) vyhlášky o kategorizaci se jedná o požadavky ochrany obyvatelstva na stavbu, a to v souvislosti s opatřením dotýkajícím se ohroženého území a zmírnění rozsahu havárie a staveb, ve kterých se nachází stálý úkryt pro potřebu ochrany obyvatelstva.

Pro stavby zařazené v této kategorii se bude zpracovávat PBŘ, neboť na ně jsou již kladeny konkrétní technické požadavky (např. instalace zařízení autonomní detekce a signalizace u staveb pro bydlení nebo ubytování, nebo základní dělení do požárních úseků a posouzení odstupových vzdáleností). Po nabytí účinnosti příslušných ustanovení zákona o požární ochraně budou tato PBŘ zpracovávat výhradně autorizované osoby pro požární bezpečnost staveb, tedy osoby přímo specializované na problematiku požární bezpečnosti staveb, čímž se předpokládá zajištění potřebné úrovně PBŘ.

### *Kategorie staveb II:*

- Jedná se o středně náročné stavby, představující vyšší nebezpečí. Tyto stavby by měly představovat většinu staveb posuzovaných v rámci výkonu státního požárního dozoru. V rámci projektování staveb zařazených do kategorie II se připouští i využití pokročilých požárně inženýrských metod. Z hlediska ochrany obyvatelstva je nezbytná evidence těchto staveb a jejich změn z důvodů havarijního plánování a krizového řízení.
- U staveb kategorie II se SPD na úseku požární prevence vykonává.
- Pro stavby kategorie II se zpracovává PBR podle vyhlášky o požární prevenci.
- Ke zpracování PBR je oprávněna osoba, která je autorizovaná pro obor požární bezpečnost staveb podle autorizačního zákona. Osoba, která je oprávněna ke zpracování PBR podle dosavadní právní úpravy, je oprávněna zpracovávat PBR staveb kategorie II nejdéle do 1. 12. 2023.

V ustanovení § 8 vyhlášky o kategorizaci jsou definovány stavby kategorie II, konkrétně formou vymezení vůči stavbám uvedeným v ostatních kategoriích. Stavbou kategorie II je stavba, kterou nelze zařadit do jiné kategorie podle § 6, 7 nebo 9.

### *Kategorie staveb III:*

- Jedná se o rizikové stavby, jejichž bezpečnost bude obvykle podmíněna instalací více aktivních požárněbezpečnostních zařízení, u kterých bude nutné řešit jejich vzájemnou koordinaci. U staveb zařazených do této kategorie se při projektování očekává využití pokročilých požárně inženýrských metod. Z hlediska ochrany obyvatelstva jsou nezbytná uplatnění stavebnětechnických požadavků ochrany obyvatelstva.
- U staveb kategorie III se SPD na úseku požární prevence vykonává.
- Pro stavby kategorie III se zpracovává PBR podle vyhlášky o požární prevenci.
- Ke zpracování PBR pro stavbu kategorie III je oprávněna osoba, která je autorizovaná pro obor požární bezpečnost staveb a které k tomuto současně byla udělena specializace v rámci daného oboru podle autorizačního zákona. Osoba, která splňuje podmínky pro kategorie staveb I a II (tj. osoba, která je autorizovaná pro obor požární bezpečnost staveb), je oprávněna zpracovávat PBR staveb kategorie III a aplikovat odlišný postup podle § 99 zákona o požární ochraně, tzv. „inženýrský přístup“ nejdéle do 1. 12. 2026.

V ustanovení § 9 vyhlášky o kategorizaci jsou definovány stavby kategorie III. Jedná se o stavby představující z hlediska požární bezpečnosti vysoké nebezpečí.

Stavbami kategorie III jsou:

#### a) budova

1. o výšce stavby větší než 45 m, jedná-li se o stavbu s první až třetí třídou využití,
2. o výšce stavby větší než 22,5 m, jedná-li se o stavbu se čtvrtou nebo pátou třídou využití,
3. o výšce stavby větší než 6 m, jedná-li se o stavbu s pátou třídou využití určenou pro více než 10 osob, jejichž evakuace při požáru je podmíněna asistencí dalších osob,
4. s více než 2 podzemními podlažími,
5. určená pro více než 1 000 osob,

6. určená pro více než 100 osob, jejichž evakuace při požáru je podmíněna asistencí dalších osob, nebo
  7. určená pro ubytování více než 100 osob,
- b) stavba velkoobjemové skladovací nádrže pro hořlavé kapaliny v množství větším než 5 000 m<sup>3</sup>,
- c) stavba silničního nebo železničního tunelu delšího než 1 000 m,
- d) stavba tunelu metra a stanic metra,
- e) stavba určená ke skladování střeliva v množství větším než 200 000 kusů nebo munice, včetně komponentů, nebo
- f) stavba určená k nakládání s výbušninami.

Počet osob se primárně stanovuje podle projektované kapacity stavby (např. počet zaměstnanců, kapacita hlediště, ubytovací kapacita). V případech, kde toto není možné (např. obchodní plochy v prodejnách), lze využít hodnot uvedených v ČSN 73 0818 Požární bezpečnost staveb – Obsazení objektu osobami, která je při stanovení počtu osob obecně konzervativnější.

V ustanovení § 2 vyhlášky o kategorizaci jsou dále definovány následující pojmy související s kategorizací staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva.

Definice budovy je určena v návaznosti na stavební zákon, rozumí se tím nadzemní stavba včetně její podzemní části prostorově soustředěné a navenek převážně uzavřená obvodovými stěnami a střešní konstrukcí.

Definice nadzemního a podzemního podlaží vychází z normy ČSN 73 4301 „Obytné budovy“, která je využívána i pro definování nadzemních a podzemních podlaží v návaznosti na stavební zákon. Pro potřeby kategorizace tak nejsou využity definice uvedené v „požárních“ normách ČSN 73 0802 Požární bezpečnost staveb – Nevýrobní objektu a ČSN 73 0804 Požární bezpečnost staveb – Výrobní objekty. Nadzemním podlažím je každé podlaží, které má úroveň podlahy nebo její převažující části výše nebo rovno 800 mm pod nejvyšší úrovní přilehlého terénu v pásmu širokém 5,0 m po obvodu budovy. Naopak podzemním podlažím je každé podlaží, které má úroveň podlahy nebo její převažující části níže než 800 mm pod nejvyšší úrovní přilehlého terénu v pásmu širokém 5,0 m po obvodu budovy.

V případě budovy je definována výška stavby jako svislá vzdálenost od povrchu podlahy nejnižší položeného nadzemního podlaží k povrchu podlahy nejvýše situovaného nadzemního podlaží. V případě objektů, které mají části o různých výškách (např. více jednotlivých věží se společnými nižšími podlažními), bude pro zařazení stavby do kategorie rozhodná nejvyšší část. Přičemž u stavby s více nadzemními podlažními se při stanovení výšky stavby a počtu podlaží nepřihlíží k poslednímu nadzemnímu technologickému podlaží nebo půdnímu prostoru, pokud nejsou určeny pro pobyt osob, nenachází se zde pracovní prostor, na němž je pracovník pravidelně přítomen více než 2 hodiny za směnu, nebo neslouží ke skladování nebo ukládání hořlavých látek. U stavby o jednom nadzem-

ním podlaží nebo stavby, která má pouze podzemní podlaží, platí, že má výšku rovnou nule. V případě stavby, která není budovou a nemusí mít typické dělení na podlaží, je postup určení výšky stavby (například pro otevřená technologická zařízení jako jsou sila nebo jiné zásobníky na hořlavé látky, otevřené venkovní tribuny) stanoven tak, že se v takovém případě za výšku stavby považuje výška její nadzemní části, kde se předpokládá vedení požárního zásahu.

Podlažím se rozumí přístupný prostor vymezený dvěma nad sebou následujícími nosnými konstrukcemi stropu nebo podlahy na terénu nebo konstrukcí střechy včetně podkroví. Přičemž podlaží nemusí být v jedné rovině, lze akceptovat drobné rozdíly výšky podlah. Za samostatné podlaží se pak nepovažuje prostor zdvojené (zvýšené) a dutinové podlahy, mezipodesty, obslužné lávky, nájezdové rampy apod. Parametr světlé výšky podlaží je důležitý zejména v případě jednopodlažních staveb, které by ovšem mohly mít světlou výšku podlaží vyšší než 12 m (např. automatizované skladové objekty). Světlou výškou podlaží se rozumí svislá vzdálenost mezi horním lícem podlahy a rovinou spodního líce stropu nebo zavěšeného stropního podhledu tohoto podlaží; u trémových stropů s viditelnými trámy se světlou výškou rozumí vzdálenost mezi horním lícem podlahy a spodním lícem podhledu stropu mezi trámy, u stropu klenbového po spodní líc vrcholu klenby a u stropu šikmého po nejvyšší bod zešikmení.

Nově zavedeným pojmem je třída využití, jež zohledňuje podmínky objektové evakuace. Pro potřebu určení třídy využití jsou dále definovány prostory určené pro spánek, prostory pro veřejnost a prostory určené k užívání osobami, jejichž evakuace při požáru je podmíněna asistencí dalších osob. Každá zmíněná oblast identifikuje určitou rizikovitost stavby. Třída využití je jedním ze základních kritérií stavby, na základě které se určí kategorie stavby a stanovuje se podle účelu využití stavby nebo její části. Tříd využití je definováno celkem pět, přičemž první třída je nejméně riziková a pátá třída je riziková nejvíce. V případě zařazení do páté třídy není rozhodující, zda se současně jedná o prostory určené pro spánek osob nebo prostory pro veřejnost. V případě víceúčelových staveb se třída využití určuje pro jednotlivé provozy samostatně, přičemž pro zařazení stavby jako celku do kategorie stavby je rozhodující nejvyšší třída využití.

Každá zmíněná oblast identifikuje určitou rizikovitost stavby. V prostorách určených pro spánek osob je nutné počítat s tím, že tyto osoby budou, v případě požáru schopny reagovat až s výraznou prodlevou. Ve stavbách pro veřejnost lze očekávat, že tyto osoby nemusí být seznámeny s dispozičním umístěním únikových východů ani zabezpečením stavby z hlediska požární bezpečnosti. Stavby s prostory určenými pro osoby, jejichž evakuace je podmíněna asistencí dalších osob, pak vyžadují vytvoření podmínek, které umožní zajištění asistované evakuace nebo záchrany v první fázi mimořádné události, zejména do bezpečné části budovy, s čímž jsou spojeny specifické požadavky z hlediska požární bezpečnosti.



## Určení třídy využití stavby

| Třída | Prostory určené pro spánek | Prostory pro veřejnost | Osoby vyžadující asistenci | Příklady objektů řešených v příslušné třídě   |
|-------|----------------------------|------------------------|----------------------------|---|
| 1     | Ne                         | Ne                     | Ne                         | výroba, provozovny, garáže, sklady (vše bez přístupu veřejnosti)                                  |
| 2     | Ne                         | Ano                    | Ne                         | služby s přístupem veřejnosti, hromadné garáže pro veřejnost                                      |
| 3     | Ano                        | Ne                     | Ne                         | bydlení (OB1, OB2)  |
| 4     | Ano                        | Ano                    | Ne                         | ubytování (OB3, OB4)  |
| 5     | –                          | –                      | Ano                        | nemocnice, domovy důchodců, vybraná zařízení sociální péče, jesle, mateřské školy, dětské skupiny |

## Třídění budov do skupin podle ČSN 73 0833

|                    |  |
|--------------------|--|
| budovy skupiny OB1 | rodinné domy a rodinné rekreační objekty s nejvýše třemi obytnými buňkami, s jedním podzemním a nejvýše třemi užitnými nadzemními podlažními a nejvýše s půdorysnou plochou všech podlaží do 600 m <sup>2</sup> (včetně plochy garáže, sklepů, podkrovní, vnitřní zimní zahrady apod.) |
| budovy skupiny OB2 | bytové domy přesahující kritéria budov skupiny OB1 (patří sem i rodinné domy a rodinné rekreační objekty s celkovou půdorysnou plochou všech podlaží větší než 600 m <sup>2</sup> )  |
| budovy skupiny OB3 | domy pro ubytování o projektované ubytovací kapacitě nejvýše 75 osob umístěných nejvýše do 3. NP nebo nejvýše 55 osob mezi 1. NP až 8. NP (např. menší penziony)   |
| budovy skupiny OB4 | domy pro ubytování s kapacitou větší než budovy skupiny OB3 (podle kapacity a výšky stavby např. hotely, hotelové domy, vysokoškolské koleje, kasárna, nápravná zařízení)  |

Za prostory určené pro spánek se považují prostory pro spánek osob „přes noc“ např. ve stavbách nebo jejich částech sloužících pro bydlení nebo ubytování. Nejedná se o prostory, kde mohou osoby spát pouze při výkonu pohotovosti (např. hasičské stanice, inspekční pokoje ve zdravotnických zařízeních). Důvodem, proč jsou tyto prostory zájmem požární bezpečnosti, je předpokládaná pomalejší reakce osob na vznik požáru v době spánku. V případě výkonu pohotovosti (např. hasičské stanice) lze naopak očekávat, že osoby držící pohotovost budou schopny adekvátně a rychle reagovat.

Za prostory určené pro veřejnost se považují prostory ve stavbě, které mohou být oprávněně užívány osobami, které nejsou provozovateli činností v těchto prostorách, ani nejsou k těmto provozovatelům v pracovním poměru nebo obdobném vztahu a nejsou vlastníky těchto prostor (resp. vlastníky stavby nebo její dotčené části). U osob užívajících tyto prostory lze předpokládat, že nejsou seznámeny s dispozičním rozmístěním únikových východů ani zabezpečením těchto prostor z hlediska požární bezpečnosti. Defini-

ce vychází ze stávajícího ustanovení § 1 písm. l) vyhlášky o požární prevenci. Příkladem těchto prostor jsou zejména prodejny, provozovny služeb, úřady, školy, muzea, knihovny, ambulantní zařízení, restaurace, kavárny, kina, divadla, veřejné parkovací domy a veřejné hromadné garáže.

Za prostory určené k užívání osobami, jejichž evakuace při požáru je podmíněna asistencí dalších osob, se považují prostory ve stavbě primárně určené k užívání osobami, které v případě vzniku požáru nejsou samy schopny se evakuovat z požárem zasaženého objektu nebo jeho části. Jedná se zejména o osoby tělesně, duševně, fyzicky nebo mentálně neschopné samostatné evakuace (děti do 6 let věku, osoby upoutané na lůžko či jinak imobilní, osoby s výrazně sníženou zrakovou, sluchovou nebo mentální schopností vnímání) nebo osoby pod dozorem (v psychiatrických léčebnách, ve věznicích apod.). Prostory, ve kterých se děti předškolního věku mohou vyskytovat ojedinele, v doprovodu rodičů nebo zákonných zástupců, rodinných příslušníků apod., se nepovažují za prostory určené k užívání osobami, jejichž evakuace při požáru je podmíněna asistencí dalších osob. Obdobně to platí pro prostory pro veřejnost, kde se mohou vyskytovat ojedinele osoby s omezenou schopností pohybu a orientace nebo neschopné samostatného pohybu.

V ustanovení § 3 vyhlášky o kategorizaci jsou uvedeny charakteristiky a kritéria stavby rozhodné pro zařazení do jednotlivých kategorií. Stavebnětechnickým parametrem stavby se rozumí výška stavby, její zastavěná plocha (ve smyslu stavebního zákona), počet podlaží a počet osob, pro které je určena, případně další parametr stavby rozhodný pro zařazení do kategorie stavby. Pro účely vyhlášky o kategorizaci se každá jednotlivá stavba (např. budova, otevřené technologické zařízení) zařazuje do příslušné kategorie jako celek (jedné stavbě se přiřazuje jedna kategorie). Znamená to, že se kategorie nestanovuje pro jednotlivá podlaží, přístavby nebo jiné části stavby. V případě, že mají jednotlivé části stavby různé charakteristiky nebo kritéria (např. části stavby mají různou výšku nebo využití) bere se za rozhodující nejméně příznivá hodnota vedoucí k zařazení do vyšší kategorie stavby. Přesto, že se stavba zařazuje do kategorie jako celek, navazující technické požadavky uplatňované v rámci navrhování stavby se dále uplatňují podle zásad uvedených ve vyhlášce č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění vyhlášky č. 268/2011 Sb. a podle navazujících českých technických norem například jen pro vybrané části stavby.

U souboru staveb se jednotlivé stavby zařadí do kategorie samostatně (např. soubor několika bytových domů nebo samostatné stavební celky elektrárny – kotelna, strojovna, chladicí věže, administrativní budova). V případě změny stavby (nástavba, přístavba, změna užívání apod.) je stanoveno, že tyto změny se při návrhu (tj. zpracování dokumentace nebo projektové dokumentace) posuzují podle výsledného navrhovaného stavu.

## **Kontrolní činnost**

Kontrolní činnost jako základní součást výkonu státního požárního dozoru je zakotvena v ustanovení § 31 odst. 1 písm. a), g) a h) zákona o požární ochraně. Bližší podrobnosti působnosti kontrolní činnosti jsou dále stanoveny v § 45 vyhlášky o požární prevenci.

Kontrolní činností se prověřuje dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, ukládají se opatření k odstranění zjištěných nedostatků a kontroluje plnění těchto opatření. Postup státního požárního dozoru při kontrolní činnosti upravuje zákon o kontrole (kontrolní řád).

Kontroly jsou prováděny u:

- právnických osob,
- podnikajících fyzických osob,
- vlastníků nebo uživatelů zdrojů vody pro hašení požárů,
- vlastníků nebo uživatelů lesů v souvislých lesních porostech o celkové výměře vyšší než 50 ha,
- vlastníků nebo uživatelů nástupní plochy pro požární techniku.

Kontroly se rozdělují na:

- komplexní,
- tematické,
- kontrolní dohlídky.

Komplexními kontrolami se prověřuje celkový stav organizačního zabezpečení, plnění povinností a dodržování podmínek požární bezpečnosti vyplývajících z předpisů o požární ochraně. Tematickými kontrolami se prověřuje stav zabezpečení požární ochrany ve vymezených oblastech a kontrolními dohlídkami se prověřuje plnění uložených opatření.

### *Činnosti*

Právnické osoby a podnikající fyzické osoby plní povinnosti na úseku požární ochrany ve všech prostorách, které užívají k provozování činnosti. To znamená, že povinnosti na úseku požární ochrany jsou dle současné právní úpravy vázány na provozované činnosti.

Provozované činnosti se podle míry požárního nebezpečí člení do tří kategorií:

- bez zvýšeného požárního nebezpečí (BZPN),
- se zvýšeným požárním nebezpečím (ZPN),
- s vysokým požárním nebezpečím (VPN).

Zákonem o požární ochraně jsou provozované činnosti se ZPN a VPN explicitně definovány, přičemž za činnosti BZPN se považují činnosti, které nejsou v provozovaných činnostech se ZPN a VPN uvedeny.

Za provozované činnosti ZPN se považují např. činnosti:

- při nichž se vyskytují v jednom prostoru nebo požárním úseku látky a směsi látek oxidující, extrémně hořlavé, vysoce hořlavé a hořlavé, pokud celkové množství těchto látek a směsí přesahuje 1 000 kg v pevném stavu nebo 250 litrů v kapalném stavu,
- při nichž se vyskytují hořlavé nebo hořlení podporující plyny v zásobnících, případně v nádobách, se součtem vnitřních objemů těchto nádob převyšujícím 100 litrů umís-

těných v jednom prostoru nebo požárním úseku, a v případě nádob na zkapalněné uhlovodíkové plyny, s celkovým množstvím možných náplní převyšujícím 60 kg umístěných v jednom prostoru nebo požárním úseku,

- u kterých se při výrobě nebo manipulaci vyskytuje hořlavý prach nebo páry hořlavých kapalin v ovzduší nebo v zařízení v takové míře, že nelze vyloučit vznik výbušné koncentrace nebo se hořlavý prach usazuje v souvislé vrstvě nejméně 1 mm,
- ve výrobních provozech, ve kterých se na pracovištích s nejméně třemi zaměstnanci vyskytuje nahodilé požární zatížení 15 kg/m<sup>2</sup> a vyšší,
- v prostorách, ve kterých se vyskytuje nahodilé požární zatížení 120 kg/m<sup>2</sup> a vyšší,
- při nichž se používá otevřený oheň nebo jiné zdroje zapálení v bezprostřední přítomnosti hořlavých látek v pevném, kapalném nebo plynném stavu,
- v budovách o sedmi a více nadzemních podlažích nebo o výšce větší než 22,5 m, kromě bytových domů,
- ve stavbách pro shromažďování většího počtu osob, ve stavbách pro obchod, ve stavbách ubytovacích zařízení a ve stavbách, které jsou na základě kolaudačního rozhodnutí určeny pro osoby se sníženou schopností pohybu a orientace,
- v podzemních prostorách určených pro poskytování služeb nebo obchod s nahodilým požárním zatížením 15 kg/m<sup>2</sup> a vyšším, ve kterých se může současně vyskytovat sedm a více osob,
- u kterých nejsou běžné podmínky pro zásah.

Za provozované činnosti VPN se považují např. činnosti:

- při nichž se vyskytují látky a směsi látek oxidující, extrémně hořlavé, vysoce hořlavé a hořlavé, pokud celkové množství těchto látek a směsí přesahuje 5 000 tun,
- při nichž se vyrábějí nebo plní do zásobníků, cisteren nebo nádob hořlavé kapaliny nebo hořlavé plyny anebo hoření podporující plyny s roční produkcí 5 000 tun a vyšší,
- v provozech, ve kterých se přečerpáváním a zvyšováním tlaku v potrubí o vnitřním průměru 0,8 m a větším zabezpečuje přeprava kapalných nebo plynných látek a směsí chemických látek jako extrémně hořlavé, vysoce hořlavé a hořlavé anebo kapalných nebo plynných látek a směsí,
- v budovách o 15 a více nadzemních podlažích nebo o výšce větší než 45 m,
- v podzemních prostorách s nahodilým požárním zatížením 15 kg/m<sup>2</sup> a vyšším, ve kterých se může současně vyskytovat více než 200 osob.

### *Povinnosti*

Konkrétní povinnosti právnických osob a podnikající fyzických osob jsou odstupňovány dle kategorie provozované činnosti (BZPN, ZPN, VPN). Se vzrůstající mírou požárního nebezpečí provozované činnosti, rostou i konkrétní povinnosti právnických a podnikajících fyzických osob.

Povinnosti všech právnických a podnikajících fyzických osob, tj. bez ohledu na to, které provozují činnosti (BZP, ZPN, VPN), jsou např. tyto:

- a) obstarávat a zabezpečovat v potřebném množství a druzích požární techniku, věcné prostředky požární ochrany a požárněbezpečnostní zařízení a udržovat je v provozuschopném stavu,
- b) vytvářet podmínky pro hašení požárů a pro záchranné práce, zejména udržovat volné příjezdové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku, únikové cesty a volný přístup k nouzovým východům, k rozvodným zařízením elektrické energie, k uzávěrům vody, plynu, topení a produktovodům, k věcným prostředkům požární ochrany a k ručnímu ovládní požárněbezpečnostních zařízení,
- c) dodržovat technické podmínky a návody vztahující se k požární bezpečnosti výrobků nebo činností,
- d) označovat pracoviště a ostatní místa příslušnými bezpečnostními značkami, příkazy, zákazy a pokyny ve vztahu k požární ochraně, a to včetně míst, na kterých se nachází věcné prostředky požární ochrany a požárněbezpečnostní zařízení,
- e) pravidelně kontrolovat prostřednictvím odborně způsobilé osoby, technika požární ochrany nebo preventisty požární ochrany dodržování předpisů o požární ochraně a neprodleně odstraňovat zjištěné závady,
- f) umožnit orgánu SPD provedení kontroly, poskytovat mu požadované doklady, dokumentaci a informace vztahující se k zabezpečování požární ochrany a ve stanovených lhůtách splnit jím uložená opatření,
- g) poskytovat bezúplatně orgánu SPD výrobky nebo vzorky nezbytné k provedení požárně technické expertizy ke zjištění příčiny vzniku požáru,
- h) bezodkladně oznamovat územně příslušnému krajskému operačnímu středisku HZS každý požár vzniklý při činnostech, které provozují, nebo v prostorách, které vlastní nebo užívají.

Dále pro všechny (bez ohledu na právní subjektivitu) platí, že:

- Vlastník nebo uživatel zdrojů vody pro hašení požárů je povinen tyto udržovat v takovém stavu, aby bylo umožněno použití požární techniky a čerpání vody pro hašení požárů.
- Vlastník nebo uživatel lesů v souvislých lesních porostech o celkové výměře vyšší než 50 hektarů je povinen zabezpečit v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru opatření pro včasné zjištění požáru v lesích a proti jeho rozšíření pomocí hlídkové činnosti s potřebným množstvím sil a prostředků požární ochrany.
- Vlastník nebo uživatel nástupní plochy pro požární techniku je povinen ji označovat a udržovat v takovém stavu, aby bylo umožněno použití požární techniky.

Současně pro všechny právnické osoby a podnikající fyzické osoby bez ohledu na provozované činnosti platí, že nesmí vypalovat porosty. Při spalování hořlavých látek na volném prostranství jsou povinny stanovit opatření proti vzniku a šíření požáru. Spalování hořlavých látek na volném prostranství včetně navrhovaných opatření jsou povinny předem oznámit územně příslušnému HZS kraje, který může stanovit další podmínky pro tuto činnost, popřípadě může takovou činnost zakázat.

Právnícké osoby a podnikající fyzické osoby provozující činnosti ZPN a VPN jsou nad rámec povinností uvedených výše pod písmeny a) až h) navíc povinny např.:

i) zpracovávat předepsanou dokumentaci požární ochrany, plnit podmínky požární bezpečnosti v ní stanovené a udržovat ji v souladu se skutečným stavem,

**Dokumentaci požární ochrany** tvoří např.:

- požárněbezpečnostní řešení (PBŘ),
- dokumentace o začlenění do kategorie činností ZPN nebo VPN,
- posouzení požárního nebezpečí (PPN),
- dokumentace zdolávání požárů (DZP),
- stanovení organizace zabezpečení požární ochrany,
- požární kniha,
- požární řád,
- požární poplachové směrnice,
- požární evakuační plán,
- řád ohlašovny požárů,
- tematický plán a časový rozvrh školení zaměstnanců,
- dokumentace o provedeném školení zaměstnanců,
- bezpečnostní listy.

j) stanovit organizaci zabezpečení požární ochrany,

k) zabezpečit pravidelné školení zaměstnanců o PO,

l) zajišťovat údržbu, kontroly a opravy technických a technologických zařízení způsobem a ve lhůtách stanovených podmínkami požární bezpečnosti nebo výrobcem zařízení,

m) stanovit požadavky na odbornou kvalifikaci osob z hlediska PO.

Právnícké osoby a podnikající fyzické osoby mohou provozovat činnost VPN nebo ZPN, u které nejsou běžné podmínky pro zásah, za podmínky, že SPD schválí dokumentaci zdolávání požárů (DZP) a provozovat činnost VPN za podmínky, že orgán SPD schválí posouzení požárního nebezpečí (PPN).

Odpovědnost za plnění povinností na úseku požární ochrany u právnických osob má statutární orgán, u podnikajících fyzických osob tyto osoby nebo jejich odpovědný zástupce. Provozuje-li činnost v prostorách více právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, plní povinnosti na místech, která užívají společně, vlastník těchto prostor, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Součástí takové smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.

### *Směřování a vize*

Stěžejní právní předpis, který upravuje oblast kontrolní činnosti v rámci požární prevence, je zákon o požární ochraně. Z pohledu současné právní úpravy je ale zastaralým právním předpisem, který nereflktuje současné požadavky požární ochrany a bezpečnosti staveb. Z požadavků a návrhů na změnu zákona o požární ochraně a jeho prováděcích a navazujících předpisů, které vycházejí z praxe, lze vybrat následující tři vzájemně spojené oblasti:

- **rozlišování objektu a požárně nebezpečných činností** (jasné vymezení povinností vlastníků staveb a provozovatelů nebezpečných činností včetně nového definování nebezpečných činností),
- **zjednodušení dokumentace požární ochrany a zúžení jejího rozsahu,**
- **navázání kontrolní činnosti na kategorizaci staveb.**

Jak bylo uvedeno výše, v současné právní úpravě se povinnosti na úseku požární ochrany odvíjí od kategorie činností (BZPN, ZPN, VPV) a odpovědnost za tyto činnosti mají provozovatelé těchto činností. Mezi požárně nebezpečnými činnostmi jsou dnes zakomponovány i některé atributy staveb, různé způsoby jejich užívání osobami nebo složitost podmínek pro zásah. Proto by bylo účelné důsledně rozlišovat objekt jako celek a požárně nebezpečné činnosti, provozované v objektu nebo i mimo něj a současně aby tyto dvě části byly ve vzájemném souladu s užíváním objektu osobami. Principiálně by se vycházelo a navázalo na kategorizaci staveb. Hlavní myšlenkou je tedy systémově rozlišovat dokumentaci požární ochrany pro celý objekt a pro jednotlivé nově definované provozované činnosti.



Objekt musí být vnímán z hlediska požární bezpečnosti jako celek. Jako komplexní „živý“ organismus, který se v průběhu času sice mění a vyvíjí i v jeho jednotlivých částech, ale jen podle přesně a jednoznačně definovaných pravidel. Z pohledu objektu je dlouhodobá udržitelnost plnění podmínek navržených v požárněbezpečnostním řešení jednou z hlavních priorit. V tomto smyslu je zásadní řešit i stávající objekty, které nikdy nebyly takto posouzeny. Primárním cílem u těchto objektů není stanovit povinnost vlastníka navrhovat stavebnětechnická řešení, ale povinnost minimálně stanovit provozně – organizační podmínky, které by, na základě metodicky provedené analýzy, akceptovaly stávající stav objektu a zároveň umožňovaly reálnou evakuaci osob z celého objektu.

Aby byl zachován princip rozlišování objektu od provozovaných činností, je nutné tyto činnosti nově a jednoznačně vydefinovat (bez přímé vazby na parametry objektu) a stanovit rámcová pravidla pro jejich bezpečné provozování. Cílem tohoto procesu by měla být snaha o co nejefektivnější ovlivňování chování člověka při těchto rizikových činnostech (např. při manipulaci a skladování hořlavých hmot, shromažďování většího počtu osob, svařování apod.), včetně chování v případě vzniku požáru (např. při evakuaci).

V této souvislosti se jeví nutné nově definovat povinnosti všech subjektů působících na úseku požární ochrany obecně pro všechny osoby bez ohledu na jejich právní subjektivitu a samostatně pro speciální skupiny adresátů, tj. vlastníky objektů, provozovatele

le nebezpečných činností, fyzické osoby a odborně způsobilé osoby. Nově budou určeny povinnosti vlastníkovu stavby, který bude odpovědný za dodržování podmínek požární bezpečnosti stanovených v PBR, podle které byla stavba uvedena do užívání.

Množství dokumentací požární ochrany, které musí dle současné právní úpravy provozovatelé činností ZPN a VPN zpracovávat, viz jejich přehled uvedený výše, udržovat v aktuálním stavu a předkládat ke kontrole orgánům SPD, je dle stávající právní úpravy příliš mnoho. V tomto množství složitých dokumentací, ve kterých se mnohé informace překrývají, laická a mnohdy i odborná veřejnost jejich smysluplnost nechápe, praktická využitelnost těchto dokumentací v požární ochraně je tak značně omezená. Současně dokumentace požární ochrany nereflakuje nedávno zavedenou kategorizaci staveb. Tento nepřehledný stav nepomáhá vlastníkům objektů a provozovatelům činností k jasnému vymezení jejich povinností na úseku požární ochrany a už vůbec nepomáhá k pochopení účelu těchto povinností.

V této věci je stále více diskutována potřeba zavedení nové zjednodušující formy dokumentace požární ochrany. Dle diskusí by mohla být nalezena obecná shoda na zavedení například tzv. požární karty objektu, která by sloužila jako základní informační zdroj z hlediska požární bezpečnosti. Lze očekávat, že bude určena zejména vlastníkům objektů a částečně i provozovatelům činností. Požární karta bude určena pro celý objekt a bude definovat rizika v celém objektu, která budou vycházet jak ze stavby – kategorie staveb, tak z provozovaných činností (výčet jednotlivých činností včetně míst, kde se provozují). Současně, byť spíše druhotně, by požární karta sloužila pro potřeby SPD (zjednodušení kontrol), respektive integrovanému záchrannému systému (součástí požární karty by mohla být i operativní karta pro potřeby zásahu složek IZS). Zpracovatelem požární karty by mohla být odborně způsobilá osoba.

Povinnost zpracovat požární kartu bude nutné uvést v zákoně o PO a její rozsah bude nutné definovat vyhláškou. Požární karta objektu by se tak stala povinnou u všech objektů kategorie II a III, tj. u staveb, kde se zpracovává PBR a vykonává SPD. Formát karty musí být jednotný pro všechny, nicméně je otázkou na zvážení, co vše by měla požární karta obsahovat a do jaké míry podrobností. Všechny použité podklady, ze kterých by se při zpracování požární karty vycházelo, by se uváděly do přílohy požární karty.

Vzhledem k množství uvedených požadavků na změnu zákona o požární ochraně a také s ohledem na jeho provázanost s jinými právními předpisy, je potřeba zvážít, zda je smysluplné provádět změny stávajícího zákona formou dílčích na sebe navazujících změn nebo zda bude efektivnější jednorázová změna celého zákona o PO. Výše uvedené změny jsou v současné době více směřování pro danou oblast a je třeba vykonat ještě mnoho práce, aby došlo jejich kodifikování do právních předpisů na úseku požární ochrany.

### **Zjišťování příčin vzniku požárů (ZPP)**

Oblast ZPP je zakotvena v ustanovení § 31 odst. 1 písm. f) zákona o požární ochraně, jako nedělitelná součást výkonu státního požárního dozoru. Bližší podrobnosti k působ-



nosti ZPP jsou dále stanoveny v rámci § 50 vyhlášky o požární prevenci. Mimo jiné se jedná o činnosti, které se při výkonu ZPP zjišťují (místo a doba vzniku, příčina vzniku požárů vč. možných verzí, okolnosti mající vliv na šíření požáru včetně dodržení podmínek požární bezpečnosti stavby, porušení předpisů o požární ochraně apod.). Mezi zásadní činnost, kterou vyšetřovatelé požárů na místě vykonávají, patří získávat informace, které jsou „zpětně“ aplikovatelné do dalších oblastí výkonu SPD, zjišťovat a případně trestat případné porušení předpisů na úseku požární ochrany a v neposlední řadě spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení.

V návaznosti na výše uvedené a ve vazbě na kategorizaci staveb došlo v roce 2021 k vydání nového **Pokynu č. 8 generálního ředitele** Hasičského záchranného sboru České republiky, kterým se stanoví postup Hasičského záchranného sboru České republiky při zjišťování příčin vzniku požárů (dále jen „Pokyn ZPP“). V rámci tohoto Pokynu ZPP došlo k zásadní změně pohledu na „důležitost“ určitých požárů pro výkon SPD. Vzniklo nové členění požárů na třídy (I–IV), kdy je ke každé třídě přiřazena různá hloubka a podrobnost zkoumání (zaznamenání do statistického sledování událostí, zpracování základního, případně rozšířeného odborného vyjádření). Zcela zásadní jsou pro SPD požáry třídy IV, kdy dochází k naplnění minimálně jednoho z těchto kritérií – usmrcení 3 nebo více osob; zranění 7 nebo více osob; předpokládaná výše škody je 20 000 000 Kč a vyšší. U těchto typů požárů je hloubka zkoumání nejrozsáhlejší.

**Požár třídy I** je požár:

- a) při kterém nedojde ke vzniku újmy na životě nebo zdraví osob nebo ke vzniku škody na materiální hodnotě (dále jen „škoda“),
- b) odpadní nádoby, při kterém dojde ke škodě pouze na odpadní nádobě, popř. nádobách,
- c) vzniklý po dopravní nehodě, nebo
- d) způsobený pouze technickou závadou, bez zjevného zavinění fyzické osoby, s předpokládanou škodou do 10 000 Kč.

**Požár třídy II** je požár, u kterého je spolehlivě zjištěna technická závada jako příčina vzniku požáru bez zjevného zavinění fyzické osoby s předpokládanou škodou vyšší než 10 000 Kč, přičemž nedojde ke vzniku újmy na životě nebo zdraví osob.

**Požár třídy III** je požár, u kterého bylo naplněno jednoho z těchto tří kritérií:

- a) při požáru došlo k usmrcení nejvýše 2 osob,
- b) při požáru došlo ke zranění nejvýše 6 osob, nebo
- c) předpokládaná výše škody je do 20 000 000 Kč.

**Požár třídy IV** je požár, u kterého bylo naplněno minimálně jednoho z těchto tří kritérií:

- a) při požáru došlo k usmrcení 3 nebo více osob,
- b) při požáru došlo ke zranění 7 nebo více osob, nebo
- c) předpokládaná výše škody je 20 000 000 Kč a vyšší.

Pokyn ZPP dále stanoví, že na tyto typy požárů vzniká pracovní skupina složená ze všech tří složek SPD HZS kraje (zástupce ZPP, zástupce kontrolní činnosti a zástupce stavební

prevence), aby došlo k vytěžení co nejvíce informací a jejich návratnosti pro HZS ČR. Velmi často se také těchto požárů zúčastňují i expertizní pracoviště jako Technický ústav požární ochrany, Institut ochrany obyvatelstva a určení vyšetřovatelé požárů MV – GR HZS ČR. Tento systém byl takto ukotven za účelem zajištění integrity, návaznosti a přenositelnosti zkušeností z požárů mezi všechny složky SPD a efektivnější zpětné vazby do systému SPD, případně odbornou veřejnost, kdy zároveň reflektuje přesahy jednotlivých oblastí.

Oblast zjišťování příčin vzniku požárů jako jediná složka SPD disponuje unikátními nástroji, které jí umožní ověřit, zda stavba byla adekvátně připravena na případný požár a zda zafungovalo vše tak, jak mělo. Dále v rámci provádění kontrol po požáru zajišťují příslušníci HZS kraje např. dokumentaci požární ochrany a zpracovávají informace o požárech do elektronických programů, čímž umožňují přesněji nastavit plánování kontrol na následující období, čímž se uzavírá koloběh SPD. Na základě těchto podkladů lze následně realizovat případné změny právních předpisů, norem požární bezpečnosti staveb či interních metodik a návodů.

Nejbližší budoucnost oblasti ZPP se tedy bude týkat podrobnějšího zkoumání jednotlivých požárů, kdy u třídy požáru IV budou probíhat rozborů, příp. zpětné rekonstrukce místa požáru – před, během a po požáru včetně informací, co by se např. stalo, kdyby vše bylo nastaveno v souladu s předpisy na úseku požární ochrany. Takto získané údaje budou využívány pro oblast vzdělávání, s využitím moderních nástrojů jako 3D vizualizace, a použití virtuální reality v rámci výcviku všech příslušníků oblasti SPD, příp. se s nimi bude pracovat v rámci e-learningu. Za tím účelem je zapotřebí, aby vyšetřovatelé požárů uměli využívat moderní dokumentační technologie (dron, spheron/3D scanner, sférické kamery apod.). Existuje mnoho moderních nástrojů, ale vždy musí být daný příslušník adekvátně proškolen, aby tyto nástroje uměl naplno využívat pro výkon své činnosti.

Je třeba si uvědomit, že každý požár je jedinečnou velkorozměrovou zkouškou a je jen na příslušnících SPD, abych získali co nejvíce možných informací, které následně přenesou „zpět“ do systému SPD, vzdělávání, ale i pro komunikaci s odbornou veřejností.

## **Závěr**

Tento článek pojednává o změnách právních předpisů na úseku požární ochrany, jednak o již provedených změnách a o změnách, které by v budoucnu mohly následovat.

Dále podrobně seznamuje s každodenní náplní práce stavební prevence, kontrolní činnosti a ZPP jako o třech samostatných oblastech požární prevence, nicméně je zřejmé, že jednotlivé oblasti výkonu SPD spolu navzájem neoddělitelně souvisí, podmiňují se a ovlivňují.

Stejně jako spolu neoddělitelně souvisí požární prevence a záchranná činnost jednotek požární ochrany. V této souvislosti se lze článek zakončit jedním moudrým a nadčasovým úslovím: „Kde není kvalitní požární prevence, hasiči nepomohou“.

## Problematické aspekty v řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu

Zdeněk Hanzelín, Jiří Kubík

Řízení o povolení výjimky je ve stavebním zákoně upraveno v § 169 stavebního zákona, subsidiárně se postupuje podle správního řádu. Podle autorů tohoto článku jde o jedno z nejproblematictějších a v praxi nejméně chápaných řízení vedených podle stavebního zákona. Řízení o povolení výjimky dosti často fungují jako nástroj zjevného bezpráví. Smyslem tohoto článku je popsat stávající stav, příčiny neutěšené situace a zamyslet se nad možnými východiskyy.

### PODMÍNKY PRO POVOLENÍ VÝJIMKY

Výjimku lze povolit za podmínek stanovených v § 169 odst. 2 stavebního zákona, v němž je uvedeno: „*Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.*“. Výjimku je nutno chápat jako výjimečné nebo méně časté řešení, kdy situaci spojenou s prosazením záměru nelze řešit jiným způsobem. Povolování výjimek by mělo přicházet v úvahu pouze v odůvodněných nebo ojedinělých případech. Tvrzení stavebníka v žádosti o nemožnosti stavbu realizovat v souladu s obecnými požadavky na výstavbu je potřeba vždy podložit relevantními podklady ze strany stavebníka (důkazy, odborný posudek atd.).

### Z § 169 odst. 2 stavebního zákona tak vyplývají v zásadě 4 kritéria pro povolení výjimky:

- a) Žádost o povolení výjimky musí obsahovat odůvodnění, proč v daném případě nelze dodržet obecné požadavky na výstavbu. *Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013, č. j. 10 A 141/2011-120 musí pro povolení výjimky existovat závažný důvod. Navíc na povolení výjimky není právní nárok, jde svou povahou o postup mimořádný a vyhovění žádosti není v žádném případě samozřejmostí. Nejvyšší správní soud v rozsudku II A 123/2014-54 uvádí, že má-li stavebník povinnost tvrzení a důkazní povinnost ve vztahu k souladu stavby s obecnými požadavky na výstavbu, má logicky stejnou povinnost i ve vztahu k podmínkám, za jejichž splnění lze povolit z obecných požadavků na výstavbu výjimku podle § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.*

Již při podávání žádosti o výjimku by si měl být stavebník vědom, že prosazuje řešení, které není v souladu s dílčím ustanovením právního předpisu, tedy je třeba stavebnímu úřadu přesvědčivě vyargumentovat nemožnost dodržení obecného požadavku na výstavbu. Na řešení stavby, které je v rozporu s právním předpisem není přirozeně právní nárok, jde o řízení svojí povahou mimořádné. V řízení o povolení výjimky leží důkazní břemeno na žadateli. Ten požaduje povolit řešení, které je v rozporu s platnou právní úpravou. Je na žadateli, aby prokázal stavebnímu úřadu, že se jedná o onen výjimečný a mimořádný případ, jak předpokládá stavební zákon, ve kterém je povoleno výjimku na místě. Pokud již samotná žádost takovou argumentaci neobsahuje, je to důvod pro meritorní zamítnutí žádosti.

*Rozsudek MS v Praze ze dne 29. 11. 2016, č. j. 11 A 123/2014-54*

*Má-li stavebník povinnost tvrzení a důkazní povinnost ve vztahu k souladu stavby s obecnými požadavky na výstavbu, má logicky stejnou povinnost i ve vztahu k podmínkám, za jejichž splnění lze povolit z obecných požadavků na výstavbu výjimku podle § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.*

- b) Výjimku lze povolit pouze z těch ustanovení, ze kterých to právní předpis výslovně umožňuje.
- c) Povoleno výjimky nesmí dojít k ohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních pozemků nebo staveb.
- d) Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Jak v praxi nahlížet na naplnění tohoto požadavku, lze dovodit z judikatury:

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 5/2009-102 z července 2010*

*Výjimku lze udělit jen tehdy, bude-li řešením podle povolené výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.*

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 as 96/2010-141 z ledna 2011*

*Při rozhodování správního orgánu o povolení výjimky sice existuje jakýsi prostor pro správní uvážení, avšak možnost pro udělení výjimky není neomezená, neboť výjimka nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, ze kterého je udělena.*

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 As 6/2020-44 z července 2021*

*Okruh otázek posuzovaných v řízení o udělení výjimky z odstupových vzdáleností dle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a v řízení o udělení výjimky z odstupových vzdáleností dle § 25 odst. 4 téže vyhlášky, je shodný. V obou případech se posuzuje, zda udělením výjimky bude vzhledem k podobě stavebního záměru a stávající stavbě, vůči níž se posuzují odstupové vzdálenosti, splněn účel stanovený v § 25 odst. 1 citované vyhlášky.*

Situace, kdy stavebník musí svůj stavební záměr přizpůsobit požadavkům příslušných právních předpisů spočívajících v ochraně oprávněných (veřejných) zájmů, je

v oblasti stavebního práva zcela běžná. Výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popřít samu podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena. Výjimečnost výjimky je chápána i ve výši správního poplatku za její povolení, tj. 5 000 Kč.

Časté argumenty žadatelů, kterými žádosti o výjimky zdůvodňují tak, že bez výjimky daný záměr nelze realizovat, nemůže být sám o sobě jediným argumentem. Naopak je povinností stavebníků platné právní předpisy respektovat a navrhovat stavbu v souladu s platnou právní úpravou.

*Rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2013, č. j. 10 A 141/2011-120*

*Prvním předpokladem pro povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu podle § 169 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je fakt, že se jedná o „jednotlivý odůvodněný případ“. Pro povolení výjimky tedy musí existovat závažný důvod, tedy jinými slovy řečeno určité závažné důvody musí vylučovat, aby stavba byla realizována v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu (tak, aby povolení výjimky nebylo třeba). Takovým důvodem není sám o sobě fakt, že stavebník o povolení takové výjimky požádal – jinými slovy přání stavebníka zde není oním dostatečným důvodem, který má zákon na mysli.*

Z výše uvedených soudních rozhodnutí jasně vyplývá, že výjimka by neměla popírat samotný smysl ustanovení, ze kterého je udělována. Měla by být udělována zcela výjimečně a pouze v případech, kdy sice formálně dílčí ustanovení právního předpisu nebude beze zbytku naplněno, ale jeho účel byl naplněn. Zpravidla by mělo jít o mírné překročení právním předpisem stanovených limitů.

Povinnost stavebníka přizpůsobit svůj záměr poměrům v území vyplývá kupříkladu z § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění. Podle předmětného ustanovení se stavební pozemek vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel.

## **DOTČENÉ ORGÁNY V ŘÍZENÍ O VÝJIMCE**

Podle § 169 odst. 6 stavebního zákona lze rozhodnutí o povolení výjimky nebo odchylného řešení podle odstavců 2 až 5 vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká. Problém tohoto ustanovení spočívá v tom, že zákonodárce dotčené orgány, které by v řízení o výjimce hájily zákonné zájmy na základě zvláštního právního předpisu nestanovil. Jisté vodítko dal Nejvyšší správní soud.

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 As 290/2016-59*

*Rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu „lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká“ (§ 169 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006), a to i v případě, že žádný zvláštní zákon výslovně nepředpokládá vydání*

*závazného stanoviska či souhlasu určitého orgánu v řízení o povolení výjimky, ani výslovně nestanoví, že v takovém řízení má postavení dotčeného orgánu. Existuje-li orgán, který hájí zájmy dotčené záměrem, je nezbytné, aby k takové výjimce dal souhlas, přičemž postačuje i neformální vyjádření takového souhlasu.*

K této otázce lze konstatovat, že dotčené orgány v řízení o výjimce zákonodárce ve zvláštních zákonech nestanovil. Ustanovení § 169 odst. 6 stavebního zákona je ve svém důsledku prázdné. Výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu sice poskytuje vodítko, ale odborná veřejnost se neshoduje na tom, zda jde o dílčí rozhodnutí, či zda lze principy v něm pravidelně využívat. Jde o jeden ze základních problémů v řízení o výjimce, který by řešen být měl, ale v rámci rekodifikace řešen není. Zákonodárce by měl ve zvláštních právních předpisech stanovit jednotlivým správním orgánům postavení dotčeného orgánu v řízení o výjimce.

V řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu podle § 169 odst. 2 stavebního zákona není orgán územního plánování dotčeným orgánem ve smyslu § 169 odst. 6 stavebního zákona. I pokud by se k výjimce vyjádřil, nelze tak učinit formou závazného stanoviska a nemůže jít o rozhodující argument pro povolení či pro nepovolení výjimky. Orgán územního plánování ve svém závazném stanovisku neposuzuje soulad záměru s obecnými požadavky na výstavbu, ale posuzuje soulad s územně plánovacími dokumentacemi. Soulad záměru s obecnými požadavky na výstavbu řeší projektant, a to, zda jsou pro záměr v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, posuzuje obecný stavební úřad.

## **PRAKTICKÉ PROBLÉMY V ŘÍZENÍ O VÝJIMCE**

Řízení o výjimce je subsidiárně vedeno podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Žádost musí obsahovat obecné náležitosti podle § 37 odst. 2 a § 45 správního řádu. Okruh účastníků řízení se stanovuje podle § 27 správního řádu.

*Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66 rozhodnutím o výjimce tak v převážné většině případů nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Z pohledu teorie se jedná se o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům. Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení.*

*Nicméně účastenství v řízení o povolení výjimky se bude řídit § 27 správního řádu, bez ohledu na to, že na svých právech budou případní účastníci tohoto řízení přímo dotčeni až konečným rozhodnutím ve věci.*

Žádost musí obsahovat zdůvodnění, jak již bylo výše uvedeno v tomto článku. Podstatné je, že k žádosti se nedokládají souhlasy vlastníků sousedních pozemků a staveb, ti mají v řízení postavení účastníků řízení.

K tomu však lze podotknout, že praxe k problému přistupuje dosti často přesně opačně. Výjimka je povolena tehdy, pokud soused souhlasí v duchu „Kde není žalobce, není soudce“.

Řízení o povolení výjimky je v praxi v podstatě nefunkční typ správního řízení, kdy důsledné dodržování výše uvedených kritérií není pravidelně řešeno v žádostech a ani ve vlastních řízeních. Zkušenosti odvolacích správních orgánů jsou takové, že zákonně vedené a rozhodnuté řízení o výjimce je zcela výjimečnou záležitostí. Bohužel lze konstatovat, že institut výjimky ve stávající podobě slouží v praxi jako nástroj libovůle a bezpráví.

K extrémům dochází zejména v řízeních o dodatečném povolení stavby, kdy se stavební úřady ve snaze vyhnout problémům při odstraňování staveb, raději vydávají cestou nejmenšího odporu a praxe zaznamenala, že přes institut výjimky, byly dodatečně povoleny zjevné excesy.

*Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011-176*

*Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona z roku 2006), je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), a včlení je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.*

## **SOUDNÍ KONTROLA**

Zjevně v praxi nefunkční úpravě o povolení výjimky nenapomohl ani rozsudek Nejvyššího správního soudu, který neumožňuje samostatný přezkum.

*Nejvyšší správní soud 1 As 163/2019-51*

*Samotné povolení či naopak nepovolení výjimky z obecných požadavků na využívání území vydaném podle § 169 stavebního zákona nemá do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole. V převážné většině případů však bude na rozhodnutí ve věci výjimky navazovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu. Z pohledu teorie se jedná o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu.*

Obětem excesivních rozhodnutí o výjimce se tak ještě vzdálila možnost rychlé a efektivní nápravy protiprávního stavu. Autoři článku se ztotožňují s původním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v rozsudku č. j. 1 As 77/2010-95 ze dne 29. 9. 2010

*Rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu podle § 169 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkoumání soudem, a nedopadá na ně kompetenční vyluka rozhodnutí předběžné povahy uvedená v § 70 písm. b) s. ř. s.*

Rozhodnutí o výjimce je svým způsobem rozhodnutí konečné, v navazujících řízeních se tato otázka již neřeší a ani řešit nemůže. Otázka povolení či nepovolení výjimky je navíc zásadní pro následné umístování a povolování stavby.

Toto téma však lze uzavřít s tím, že nový stavební zákon již výjimku samostatně projednat neumožní.

## **NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON**

Podle § 138 odst. 1 NSZ lze výjimku z požadavků na výstavbu povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví nebo života osob nebo zvířat, životní prostředí, sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného požadavky na výstavbu stanovenými tímto zákonem. K tomuto ustanovení lze podotknout, že je v zásadě převzato z § 169 stávajícího stavebního zákona. Prováděcí právní předpis by měl návodným způsobem obsahovat tato kritéria jak v žádosti o povolení záměru, tak v samotném rozhodnutí.

V žádosti o povolení záměru v § 184 odst. 2 písm. h) NSZ je ukotven požadavek na specifikaci výjimky z obecných požadavků na výstavbu požadované k realizaci záměru a její odůvodnění a vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko dotčeného orgánu, který hájí zájmy podle jiných právních předpisů, kterých se výjimka z obecných požadavků týká.

V § 228 NSZ je upraveno, že je-li k povolení záměru nezbytná výjimka z požadavků na výstavbu, rozhoduje o výjimce stavební úřad v řízení o povolení záměru. Žádost o výjimku z požadavků na výstavbu je součástí žádosti o povolení záměru a obsahuje uvedení, o jakou výjimku se žádá, a její odůvodnění. Projednávání výjimky společně se záměrem lze vnímat jako krok správným směrem. Stavební úřad bude moci vždy posoudit povolování výjimky v kontextu umístování konkrétního záměru.

Jako pozitivní lze rovněž vidět § 212 odst. 1 písm. c) NSZ, který stanoví, že nelze použít zkrácený postup při vydávání rozhodnutí, pokud záměr vyžaduje povolení výjimky. Pokud stavebník bude vyžadovat řešení, které je v rozporu s platnou právní úpravou, bude muset vždy projít standardním řízením o povolení záměru, a to i pro jednoduché stavby.

Nepochybně pozitivní je úprava obsažená v § 256 odst. 1 písm. b) NSZ, kde je zakotveno, že stavbu lze dodatečně povolit, pokud povinný prokáže, že stavba nevyžaduje povolení výjimky z požadavků na výstavbu. Toto ustanovení přímo míří na černé stavebníky, kteří stavbu realizovali v rozporu s platnou hmotněprávní legislativou. Jde nepochybně o cestu správným směrem.



# Vliv vedlejších – doplňkových staveb rodinných domů na umístování staveb pro bydlení v jejich blízkosti

Pavel Kumprecht

V tomto článku se dotknu problematiky umístování nových bytových domů v přímém sousedství stávajících rodinných domů s jejich doplňkovými stavbami při společných pozemkových hranicích. V podstatě v něm jde o otázky tak říkajíc „přeshraničního vlivu“ těchto doplňkových staveb (jako jsou dílny, kolny, sklady atd.) na umístování staveb bytových domů v jejich okolí. Mám za to, že řešení takovýchto případů stavebními úřady v praxi nebývá vždy souladné s příslušnou právní úpravou, stanovenou ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění (dále i jen „vyhlášky“). Budu vycházet z následujících ustanovení vyhlášky.

1. § 21 odst. 4, jenž stanoví, že:

*„Na pozemcích staveb pro bydlení lze kromě stavby pro bydlení umístit stavbu nebo zařízení související s bydlením či bydlení podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemků, staveb a zařízení na nich, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení. Na pozemcích rodinných domů lze dále umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m. Na pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci lze kromě stavby pro rodinnou rekreaci umístit stavbu nebo zařízení související s rodinnou rekreací či rodinnou rekreací podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemků, staveb a zařízení na nich.“*

2. § 25 odst. 4, podle něhož:

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

Z uvedené právní úpravy předně plyne, že veřejným zájmem podle § 21 odst. 4 vyhlášky není zastavovat pozemky s rodinnými domy dalšími stavbami, tedy zaplevelovat jimi území. A pokud již taková potřeba odůvodněně nastane, tak přichází v úvahu při rodinném domě zásadně jen jedna stavba související s bydlením či bydlení v něm podmiňující, a to ještě jen za podmínky, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce přímo ve stavbě rodinného domu samotného. Na pozemcích rodinných domů lze dále ještě umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost.

Vzdor požadavku citovaného ustanovení k němu přistupují stavební úřady nezodpovědně, neboť udělují z ustanovení § 21 odst. 4 vyhlášky výjimky podle jejího § 26 způsobem, jakoby toto „výjimkové“ ustanovení bylo skoro samozřejmostí. Tak tomu ale rozhodně není.

V případě řízení o povolení výjimky jde vždy o řešení zcela výjimečné, jak ostatně z názvu tohoto institutu plyne. Má-li být proto výjimka z daného ustanovení vyhlášky povolena, musí být také řádně odůvodněna. Z rozhodnutí o ní musí být důvody výjimečnosti zřejmé. Ve vztahu k § 21 odst. 4 vyhlášky tedy nejen to, že jde z hlediska jejího účelu užívání o stavbu, která souvisí s bydlením v rodinném domě či bydlení v něm podmiňuje, ale i to, že tuto funkci není možno zabezpečit z prostorových a provozních důvodů v něm. S těmito otázkami se je nutno v odůvodnění rozhodnutí o výjimce vždy vypořádat.

Problematiku doplňkových staveb při rodinných domech připomínám úmyslně, neboť právě ony způsobují problémy spojené s aplikací § 25 odst. 4 vyhlášky. Od zbytečných sousedských sporů, průtahů v řízeních vedených podle stavebního zákona až po údiv praktiků nad absurdností vyhláškou stanovených vzájemných odstupů staveb. Týká se to zejména staveb vymezených v § 103 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „*stavební zákon*“, o nichž má díky jeho znění řada osob mylnou představu, že je mohou stavět bez dalšího dle libosti. A ani se tomu nelze divit, když podle tohoto zákonného ustanovení **stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují** např.

*„stavby o jednom nadzemním podlaží do 25 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné ani pobytové místnosti, hygienická zařízení ani vytápění, neslouží k ustájení nebo chovu zvířat, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých kapalin nebo hořlavých plynů a nejedná se o úložiště radioaktivních odpadů obsahující výlučně přírodní radionuklidy nebo jaderná zařízení“.*

Do tohoto rámce se přeci vejde kdejaká stavba při rodinném domě, ale málokdo již ví, že stavby vyjmenované v § 103 stavebního zákona lze sice realizovat bez stavebního povolení či ohlášení stavebnímu úřadu, ale až poté, co si jejich stavebník opatří územní souhlas stavebního úřadu podle § 96 stavebního zákona. Takže touto cestou nepochybně vznikla i řada staveb bez přivolení stavebního úřadu, které nejen čekají na své zúřadování v řízeních o odstranění, ale komplikují především novou výstavbu bytových domů ve svém sousedství.

Pojďme ale k modelovému a nijak neobvyklému příkladu.

Představme si dva pozemky se společnou pozemkovou hranicí nacházející se podle územního plánu ve funkční ploše čistě obytné nízkopodlažní zástavby. Jeden z těchto pozemků je již zastavěn rodinným domem a doplňkovou stavbu pro zahradní nářadí, nacházející se přímo na pozemkové hranici, o zastavění druhého z pozemků bytovým domem (v území jsou přípustné stavby pro bydlení do 3 nadzemních podlaží), jeho umístění, se teprve rozhoduje v územním řízení. Otázkou, s níž se je třeba v této souvislosti zejména

vypořádat je, zda tato doplňková (vedlejší) stavba bude ovlivňovat umístění zamýšleného bytového domu z důvodu odstupů mezi stavbami stanovenými v § 25 odst. 4 vyhlášky, či nikoliv.

Než si na uvedenou otázku odpovíme, je třeba osvětlit obsah citovaného ustanovení. Předně lze z něho zjistit, že upravuje vzájemný odstup mezi stavbami pro bydlení, pokud v některé z jejich protilehlých stěn (stran) jsou okna obytných místností. Tedy mezi bytovými domy navzájem či mezi bytovým domem a rodinným domem. V takovém případě tedy musí mít uvedené stavby mezi sebou vzájemný odstup, který je roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn. Z této části citovaného ustanovení žádná nejistota neplyne, neboť řeší vzájemné odstupy staveb pro bydlení. Doplňkové stavby ponechává stranou, žádné požadavky na ně nemá, žádné důsledky s nimi nespojuje.

Z konce první věty, že se tato tzv. sklopná vzdálenost mezi stavbami (výška vyšší stěny) nepoužije u staveb rodinných domů, které slouží rovněž k bydlení, plyne, že se v této první větě odstavce 4, § 25 vyhlášky, jedná o jedinečné a individuální určení staveb, na které dopadá. Tedy na bytové domy navzájem a dále na bytové domy v opozici k rodinným domům. Na doplňkové stavby nikoliv.

Tomuto závěru svědčí i jeho druhá věta, podle které se uvedené odstupy mezi stavbami pro bydlení neuplatní u jednotlivých staveb umístěovaných v prolukách. Tedy na nezastavěných pozemcích ve stávající zástavbě, ať již ponechaných, dosud nezastavěných nebo vzniklým vybouráním některé části dosavadního souvislého zastavění. Prolukou se však rozumí i volný pozemek na nároží ulic určený k zastavění.

Zmíněná sklopná vzdálenost se tak netýká celé řady dalších staveb sloužících k bydlení, bez ohledu na účel užívání staveb v jejich okolí a vzájemným odstupům.

Tím jsem se konečně dostal k jádru věci, jímž je aplikace poslední věty § 25 odst. 4 vyhlášky při rozhodování o návrhu na umístění stavby bytového domu. Ta totiž stanoví, že „*Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových*“. Jde-li tedy o vztah mezi bytovým domem s okny s obytnými místnostmi, proti nimž je situována stavba nebytová, tak by stejně, jako je uvedeno v návěti citovaného ustanovení, měl být mezi nimi odstup odpovídající alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn. Podle legislativních pravidel totiž slovo „*obdobně*“, ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. K formulaci uvedené poslední věty bych mohl mít řadu poznámek s otázkou, podle které z výše uvedených možností je tedy třeba postupovat obdobně, podle těch, kdy odstupy platí, či naopak? Budu se však držet možnosti, kdy se stanovené odstupy uplatní.

Patřím již k pamětníkům, vždyť na stavební úřad jsem nastoupil v roce 1975 a byl jsem tak říkajíc u toho, když pod rukama velikanů stavebního práva, jakými byli JUDr. Hegenbart, JUDr. Sakař a Ing. Lanč, vznikala nová éra stavební legislativy. Nejen stavební zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ale i jeho prováděcí předpisy.

Mezi nimi i vyhláška bývalého FMTIR č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, v níž byly poprvé legislativní formou stanoveny závazné požadavky pro vzájemné odstupy bytových domů a pro vzájemné odstupy bytových domů od rodinných domů. Konkrétně v jejím ustanovení § 41 odst. 1, který zněl původně takto (bez zmínky o stavbách nebytových):

*„(1) Vzájemné odstupy jednotlivých staveb pro bydlení musí splňovat požadavky hygienické, požární ochrany a civilní obrany. Jsou-li v některé z protilehlých částí stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, nesmí být odstup staveb menší než výška vyšší stěny, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domků podle § 44. Tyto odstupy mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístěné ve stavebních mezerách řadové zástavby.“*

Poté prošla vyhláška č. 83/1976 Sb. dvěma novelizacemi, provedenými vyhl. č. 45/1979 Sb. a vyhl. č. 376/1992 Sb. Druhou z nich byl novelizován i § 41 odst. 1, a to doplněním věty „Obdobně se určují odstupy mezi stavbami pro bydlení a jinými stavbami.“ Obdobna dnešní úprava je z ní již patrná.

Vyhláška č. 83/1976 Sb. byla zrušena vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, přičemž v této zrušující vyhlášce nebyly vzájemné odstupové vzdálenosti staveb konkrétně stanoveny. K jejich renesanci došlo až po cca dalších 8 letech vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Stávající platné znění odstupových vzdáleností staveb v ní je uvedeno zpočátku tohoto příspěvku.

Je-li tématem článku význam doplňkových staveb u rodinných domů pro jejich okolí, nelze si v těchto souvislostech nepřipomenout, jak na ně bylo pohlíženo prizmatem vyhlášky č. 83/1976 Sb., která s touto problematikou vlastně začala. Odpověď najdeme v jejím § 45 vyhlášky, který zněl po dílčích novelizacích takto:

*„(1) Na stavebních pozemcích rodinných domů se mohou umísťovat také stavby, které plní doplňkovou funkci rodinných domů, popř. drobné a jednoduché stavby sloužící pro podnikatelskou činnost, není-li možno tuto funkci zabezpečit přímo v rodinném domě. Uvedené stavby musí splňovat podmínky této vyhlášky a požadavky zvláštních předpisů, zejména hygienických, požárních a bezpečnostních.*

*(2) Stavby podle odstavce 1 se umísťují tak, aby vzhledově nenarušovaly rodinný dům a nezhoršovaly životní prostředí.*

*(3) Stavby pro chov drobného zvířectva se mohou umísťovat na pozemcích rodinných domů, jen pokud provoz takových staveb je hygienicky nezávadný.*

*(4) Pro stavby umísťované na stavebních pozemcích rodinných domů podle odstavce 1 neplatí ustanovení § 44.“*

Jelikož v ustanovení § 44 byly stanoveny vzdálenosti – odstupy rodinných domů od pozemkových hranic a mezi nimi navzájem, tak z uvedeného zřetelně plyne, že **pro doplňkové (vedlejší) stavby vyhláška nestanovila žádné požadavky na jejich vzdálenosti nebo odstupy od dělicích hranic pozemků, ani od staveb na sousedním či vlastním pozemku.** A proč také, když určující pro urbanistické řešení území jsou vždy stavby hlavní, pro které je ostatně také funkčně určeno a nikoliv nějaké „doprovodné smetí.“ Pojem „hlavní stavba“ je v současnosti definován v § 2 odst. 9 stavebního zákona.

Z uvedeného přehledu zároveň plyne, že po řadu desetiletí jsou vnímány doprovodné stavby rodinných domů jako jejich doplňky, které by neměly být pravidlem, aby nedocházelo k „přezastavěnosti“ jejich stavebních pozemků. Proto je také bazírováno na tom, aby byly povolovány zcela výjimečně a jen tehdy, pokud s bydlením souvisejí či je podmiňují a není-li možno jejich funkce zajistit přímo v rodinném domě. Již tyto předpoklady povolování doprovodných (doplňkových) staveb jsou samy o sobě něčím výjimečným a nelze tyto požadavky směřovat s výjimkovým ustanovením § 26 vyhlášky.

Výše shrnutý vývoj dané právní úpravy ukázal, že doplňkové stavby nebyly nikdy tou kategorií staveb, s níž by byly odstupy staveb pro bydlení v jejich sousedství spojovány. Stejně tak je tomu ostatně i ve směru k jejich „hlavní“ stavbě, s jejímž účelem užívání doplňková (vedlejší) stavba souvisí a které vlastně „vděčí“ za svoji existenci. **Mám-li tedy odpovědět na otázku, na které stavby se vztahuje věta „Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových“, tak odpovídám, že na takové nebytové stavby, které mají na sousedním pozemku funkci stavby hlavní, ať již s ohledem na její účelové určení dle územně plánovací dokumentace či historickou zastavěnost, jako jsou např. obchody, hotely, kulturní domy, sklady, školy atd. Nikoliv tedy na vedlejší – doplňkové (doprovodné) stavby staveb hlavních, vůči nimž proto ani není třeba výjimky z odstupových vzdáleností.**

Každý jiný přístup bych považoval vzhledem k výše uvedeným systematickým souvislostem za nesprávný, neboť by vedl k absurdním závěrům. Např. sám stavební zákon rozlišuje celou řadu staveb, u nichž se stát vzdává své pravomoci o nich rozhodovat, jsou plně v dispozici jejich stavebníků, a najednou by měly mít vliv na umístění staveb na sousedním pozemku? To by jimi mohli jejich stavebníci určovat uspořádání území? To si snad nemůže myslet nikdo.

Takovými stavbami jsou např. i opěrné zdi do výšky 1 metru nebo oplocení do výšky 2 metrů, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi, stožáry pro vlajky do výšky 8 metrů, skleník do 40 m<sup>2</sup> plochy, při dodržení dalších parametrů, stejně tak bazén nebo stavby do 25 m<sup>2</sup> zastavěné plochy, které souvisí nebo podmiňují bydlení v rodinném domě (viz § 79 odst. 2 a § 103 odst. 1 stavebního zákona). Nedovedu si představit, jak by tyto stavby mohly ve standardních poměrech ovlivnit osvětlení a oslunění obytných místností či proslunění bytů v protilehlých vícepodlažních bytových domech. A přitom okna obytných místností jsou to jediné, s čím jsou vzájemné odstupy staveb v § 25 odst. 4 vyhlášky spojovány. Přitom osvětlení a oslunění patří mezi běžné požadav-

ky na stavby podle vyhl. č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Takže by byly zkoumány tak jako tak, stejně jako další požadavky na umístění staveb vyjmenované v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Jinými také slovy, měla by to být snad doplňková (vedlejší) stavba ke stavbě hlavní, která by fakticky rozhodovala o umístění sousedního stavebního záměru? No na to snad nemůže úředník zdravého rozumu ani pomyslet. Vždyť v tom případě by se musel např. bytový dům o výšce 11 metrů, který by jinak vyhovoval všem požadavkům podle předepsané dokumentace, požadavkům uplatněným dotčenými orgány atd., od ní „odsunout“ bez zcela zjevného důvodu na vzdálenost také 11 metrů! Třeba i ad absurdum od plotu jako nebytové stavby. Přitom obdobný postup vůči své hlavní stavbě rodinného domu, také s okny obytných místností, by se uplatňovat nemusel.

Pokud by byla taková doplňková (vedlejší) stavba umístěna přímo na pozemkové hranici, tak by byl stavebník bytového domu nucen jej odsunout 11 metrů od své vlastní pozemkové hranice do hloubi svého pozemku. To by ale již na pozemku navrhovanému k zastavění bytovým domem zřejmě již nezůstal ke stavbě ani potřebný prostor, nehledě na to, že stejná lapálie by jej mohla čekat na druhé straně. A to i za situace, jak naznačeno na začátku, že by taková příhraniční doplňková (vedlejší) stavba byla vysoká třeba jen 1 metr. A co případ, kdy by stavebník umístil nebytovou stavbu nevyžadující přivolení stavebního úřadu při své pozemkové hranici s předstihem, byť 2 metry od ní, s cílem zmařit sousední stavební záměr (viz § 25 odst. 5 vyhl. č. 501/2006 Sb.)? To by se přestalo stavět kvůli „*boudičkám*“?

Myslím, že i jen tyto příklady dávají odpověď na otázku, kterých nebytových staveb se předemtná věta týká. Jen těch hlavních a určujících urbanistickou koncepci, nikoliv staveb doprovodných – doplňkových.

Jsem si samozřejmě vědom toho, že z ustanovení § 25 odst. 4 vyhlášky lze povolit podle jejího § 26 výjimku. Proč ale žádat o povolení výjimky z odstupů, když stavební záměr jinak splňuje všechny požadavky stavebních a jiných předpisů? Jen kvůli tomu, že je naproti stěně s oknem obytné místnosti doplňková (vedlejší) stavba rodinného domu? Nikoliv. Uvedené ustanovení je třeba aplikovat s rozumem, a pokud by někomu chyběl a stavebník neměl čas se soudit, tak já na jeho místě bych označil dotčenou obytnou místnost v projektové dokumentaci jako např. „*domácí dílnu*“ na žehlení či šití a byl by konec všem dohadům. Uživateli takové místnosti je přeci jedno, jak je v dokumentaci místnost označena, když mu bude sloužit k účelu, ke kterému chce.

# Institucionální přemety rekodifikace stavebního práva, aneb od smíšeného modelu výkonu stavební správy a zase zpět

Aleš Mácha

## Úvodem

Rekodifikace veřejného stavebního práva je tématem, které rezonuje ve veřejném prostoru již od roku 2018, prakticky od chvíle, kdy byly dokončeny práce a úspěšně prošla legislativním procesem velká novela platného a účinného stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „StZ“) publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 225/2017 Sb.

Na základě analýzy tehdy platného právního stavu a identifikace problémů, připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) publikaci s názvem *Rekodifikace veřejného stavebního práva. Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace*.<sup>1)</sup> V této publikaci MMR uvádí hlavní směry, kterými by se měla vést budoucí rekodifikace stavebního práva. Již v této publikaci je jedním z opatření, které má zajistit rychlejší a kvalitnější povolování staveb, změna struktury stavebních úřadů, a to jednak jejich integrací, tedy zrušením speciálních stavebních úřadů,<sup>2)</sup> a jednak oddělením výkonu stavební správy od spojeného modelu výkonu veřejné správy. Jinými slovy již podle této publikace se měly zřídít stavební úřady na úrovni státu, výkon veřejné správy na úseku povolování staveb proto neměl být napříště výkonem přenesené působnosti obcí a krajů, ale výkonem přímé státní správy.<sup>3)</sup>

V říjnu 2018 bylo mezi MMR a Hospodářskou komorou České republiky (dále jen „HK ČR“) z iniciativy tehdejšího premiéra uzavřeno memorandum, ve kterém se HK ČR zavázala připravit pro MMR nejen věcný návrh nového stavebního zákona, ale i následně paragrafové znění návrhu zákona. Není také tajemstvím, že jak věcný návrh nového stavebního zákona, tak první návrh stavebního zákona z listopadu 2019<sup>4)</sup> připravila primárně advokátní kancelář Havel & Partners ve spolupráci s dalšími subjekty a konzultanty z řad osob činných v profesích souvisejících s územním plánováním, přípravou staveb nebo jejich povolováním.

---

1) Publikace je dostupná na: <<https://www.mmr.cz/getattachment/4de08365-c4ce-4922-af1e-91d-518b03a02/attachment.aspx>>.

2) Viz § 15 StZ.

3) Rekodifikace veřejného stavebního práva. Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2018, s. 37 až 41.

4) Návrh stavebního zákona předložený do meziresortního připomínkového řízení v listopadu 2019 je dostupný v elektronické knihovně legislativy eKlep. Materiál je dostupný na : <<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBj9HX8DA/KORNBj9J3PLM>>.

Jak věcný záměr nového stavebního zákona, tak zejména návrh stavebního zákona z listopadu 2019, vyvolaly obrovskou bouři ve veřejném prostoru i mezi odbornou veřejností, neboť se jednalo o zcela zásadní reorganizaci veřejné správy na úseku povolování staveb, a to nejen návrhem na úplné oddělení modelu výkonu stavební správy od samospráv, ale také zejména přísným uplatňováním principu tzv. integrace dotčených orgánů, tedy myšlenky, že všechny dnešní dotčené orgány, které vydávají pro účely umístování nebo povolování staveb vyjádření nebo závazné stanovisko, budou tzv. integrovány/začleněny do stavebního úřadu. Jinými slovy, stavební záměr měl být ze všech hledisek posuzován na stavebním úřadě. Dotčené orgány pro účely umístování staveb a jejich povolování tak měly fakticky zaniknout. Vše mělo být vyřízeno v jednom řízení na jednom úřadu.

Na tomto místě je nutné uvést, že záměr to byl vskutku ambiciózní, některými nazývaný jako revoluční, avšak jednalo se o myšlenku, která nereflektovala fungování veřejné správy, její principy, ale ani limity. Zejména byl zcela opomenut fakt, že výkon veřejné správy na celé řadě úseků veřejné správy, jako je např. památková péče nebo ochrana životního prostředí, nelze z hlediska povolování záměrů jednoduše odtrhnout od dalších komplexních činností, které s výkonem veřejné správy na daném úseku souvisí, zejména např. shromažďování informací o území, nebo právě ono „know how“ úředníků dotčených orgánů, kteří posuzují jak stavební, tak nestavební záměry komplexně, nikoliv izolovaně s ohledem na konkrétní činnost.

K této verzi stavebního zákona se sešlo několik tisíc připomínek, což mělo svůj odraz i v mediálním prostoru.<sup>5)</sup> Návrh vyvolal celou řadu bouřlivých reakcí i u zájmových spolků.<sup>6)</sup> MMR s ohledem na tyto skutečnosti v rámci vypořádání připomínek a dohodu mezi vládou a Svazem měst a obcí ČR<sup>7)</sup> přistoupilo k úpravě návrhu zákona tak, aby byly vypořádány nejzásadnější výtka vůči návrhu, ale stále byl zachován jeho cíl a smysl. Jednou z těchto změn bylo i zachování stavebních úřadů na obcích.

To však následně vyvolalo ostrou kritiku HK ČR, která vznesla vůči návrhu zákona zásadní výhrady a distancovala se od znění zákona předloženého MMR vládě.<sup>8)</sup> Kritikou nešetřili ani autoři původního návrhu stavebního zákona z listopadu 2019.<sup>9)</sup> Bohužel kri-

---

5) Viz *K návrhu stavebního zákona se sešlo na 5 000 připomínek*. Advokátní deník.cz. Dostupné na: <<https://advokatnidenik.cz/2020/01/13/stavebni-zakon-ma-pres-5-000-pripominek-ucinnny-by-mel-byt-v-polovine-roku-2023/>>.

6) Viz *Nový stavební zákon z pera developerů okleštíje práva obcí a lidí*. arnika.cz. Dostupné na: <<https://arnika.org/o-nas/tiskove-zpravy/novy-stavebni-zakon-z-pera-developeru-oklestuje-prava-obci-a-lidi>>.

7) Viz *Malé stavební úřady zůstanou na úrovni obcí, dohodli se Dostálová a Lukl*. Lidovky.cz. Dostupné na: <[https://www.lidovky.cz/domov/male-stavebni-urady-zustanou-na-urovni-obci-dohodli-se-dostalova-a-lukl.A200113\\_124435\\_In\\_domov\\_rkj](https://www.lidovky.cz/domov/male-stavebni-urady-zustanou-na-urovni-obci-dohodli-se-dostalova-a-lukl.A200113_124435_In_domov_rkj)>.

8) Viz Vladimír Dlouhý: *Nový stavební zákon je nezbytný*. khkmsk.cz. Dostupné na: <<https://www.khkmsk.cz/hospodarska-komora-vznasi-radu-pripominek-ke-stavajici-podoberekodifikace-stavebniho-prava-v-cr/>>.

9) Viz *Stavební právo volá po změně*. Havelpartners.cz. Dostupné na: <<https://www.havelpartners.cz/stavebni-pravo-volalo-po-zmene/>>.



tika někdy směřovala do skutečností, které jsou líbivé laické veřejnosti, ovšem s věcným obsahem návrhu nemají nic společného, jako je například počet paragrafů návrhu zákona, jakoby snad kvalita právní úpravy byla posuzována počtem paragrafů.

Jak ale uvedl František Korbek při debatách o rozsahu nového občanského zákoníku: „Celkový objem nového práva měřený počtem znaků je pouze o pětinu větší než právo staré. Na to, kolik je v něm novinek, nových možností a práv, které dříve neexistovaly, to není mnoho. S určitou nadsázkou můžeme říci, že zákoník s třemi tisíci paragrafy je v podstatě docela stručný.“<sup>10)</sup>

Totéž lze totiž uvést o novém stavebním zákoně, neboť upravuje i řadu oblastí, která nebyla v současném StZ obsažena, jako je hmotné právo. Schválený nový stavební zákon je pak dokonce ve srovnání se současným StZ co do počtu znaků téměř o pětinu kratší.<sup>11)</sup> Z legislativního hlediska tedy musím konstatovat, bez ohledu na řadu výhrad, které lze k novému stavebnímu zákonu mít, že MMR učinilo vše proto, aby byly vypořádány zásadní připomínky k návrhu stavebního zákona, a které byly v drtivé většině relevantní, a zároveň se mu podařilo připravit stavební zákon, který je svým rozsahem skutečně kratší než stávající právní úprava. Na stavební zákon je tedy nový stavební zákon s 335 paragrafy „docela stručný“.

Výše uvedené jen dokazuje, že debaty okolo nového stavebního zákona často nebyly vedeny na úrovni věcné či odborné, ale často z úrovně pocitové či snad vlastním přesvědčením o správnosti navrhovaného řešení, než na úrovni faktů a analýz. To se v konečném důsledku provilo i na projednávání v Parlamentu.

V rámci projednávání návrhu stavebního zákona v Poslanecké sněmovně byl na půdě Hospodářského výboru připraven komplexní pozměňovací návrh, který navrátil stavební úřady kompletně pod stát, včetně úrovně obcí.<sup>12)</sup> I tato změna byla ze strany zástupců samospráv velice negativně vnímána.

Jestli lze z výše uvedeného vývoje něco vyvodit, tak je to skutečnost, že rekonstrukce stavebního práva značně ke škodě věci utrpěla „nedohodou“ na modelu výkonu veřejné správy. Tato „nedohoda“ způsobila, že má-li být nějaká část nového stavebního zákona označena jako ta, která prodělala nejvíce zásadních a koncepčních změn, je to právě část týkající se výkonu veřejné správy na úseku povolování staveb. Byla to právě i „nedohoda“ na institucionálním modelu, která je hlavním tématem současné novely nového stavebního zákona, a která je nyní předložena Poslanecké sněmovně.

---

10) Géblová, Alena. *Spravedlnost je více než zákon*. Statistika&My. Dostupné na: <<https://www.statistikaamy.cz/2014/02/18/spravedlnost-je-vic-nez-zakon/>>.

11) Současný StZ má cca 461 tisíc znaků, schválený nový stavební zákon má cca 385 tisíc znaků.

12) Všechny pozměňovací návrhy jsou dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz) v sekci „Jednání a dokumenty“ a „Sněmovní tisky“.

Tento příspěvek si klade za cíl představit v základních obrysech vývoj institucionálního modelu výkonu veřejné správy, jak byl navržen v jednotlivých verzích návrhu nového stavebního zákona v legislativním procesu.

## **Listopad 2019**

Jak bylo zmíněno výše, verze pro mezíresortní připomínkové řízení pracovala s premisou úplného oddělení stavební správy od samospráv, a to jak na úrovni povolování staveb, tak i výkonu veřejné správy<sup>13)</sup> na úseku územního plánování.

Základem soustavy měly být krajské stavební úřady se sídlem v jednotlivých krajských městech s tím, že každý krajský stavební úřad měl svou činnost vykonávat prostřednictvím svých územních pracovišť. Nejlépe se tento systém dá připodobnit systému fungování finančních úřadů pro jednotlivé kraje, které taktéž vykonávají svou působnost skrze svá územní pracoviště.<sup>14)</sup> Na vrcholu celé soustavy měl být jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování a stavebního řádu zřízen Nejvyšší stavební úřad se sídlem v Praze. Svěbytné postavení mělo být zachováno pro Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany jako jiné stavební úřady. Všechny tyto úřady měly vytvářet systém tzv. státní stavební správy.

Důležitým koncepčním momentem byla skutečnost, že právě orgány státní stavební správy měly v sobě integrovat všechny dnešní dotčené orgány na úseku stavebního práva, o čemž bylo pojednáno v úvodu.

## **Září 2020**

Zásadní vliv na výše uvedenou soustavu státní stavební správy mělo mezíresortní připomínkové řízení a dohoda mezi tehdejším premiérem a Svazem měst a obcí České republiky. V návaznosti na tyto skutečnosti došlo ke změně struktury stavební správy.

Předně došlo k oddělení orgánů územního plánování v dnešním slova smyslu od soustavy státní stavební správy, resp. jejich zachování. I nadále měl být zachován smíšený model výkonu veřejné správy na úseku územního plánování.

Soustavu orgánů územního plánování tvořila vláda a dále Nejvyšší stavební úřad, Ministerstvo obrany a úřady územního plánování, kterými měly být krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. I nadále měla být ponechána možnost pořizovat např. územní plán i na obcích tzv. I. a II. typu, pokud bude pořizování zajištěno kvalifikovanou osobou.

---

13) Primárně pořizovatelské činnosti.

14) Viz § 8 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

Co se týče soustavy stavebních úřadů, tedy orgánů, které měly vydávat v novém systému tzv. jedno povolení neboli jedno razítko, byla soustava „obohacena“ z důvodů principů výstavby a organizace veřejné správy o Specializovaný stavební úřad, který měl vykonávat působnost u tzv. vyhrazených staveb,<sup>15)</sup> tedy staveb zásadního a celostátní významu, typicky staveb dopravní či technické infrastruktury. Zachováno mělo být také postavení jiných stavebních úřadů stejně jako v modelu z listopadu 2019.

Základním článkem soustavy stavební správy měly být tzv. obecní stavební úřady, těmi měly být obecní úřady obcí s rozšířenou působností a další obecní úřady, které měly být stanoveny vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu.

Ve své podstatě se jednalo o kompromisní a hybridní model výkonu veřejné správy, neboť až do úrovně krajské se jednalo o státní stavební správu, na úrovni obecní se jednalo o přenesený výkon státní správy. Je nutné uvést, že tento model byl z hlediska tradice výkonu veřejné správy v ČR po roce 1989 poměrně neobvyklý a ojedinělý.

### **Nový stavební zákon**

Debata o soustavě stavební správy nebyla jednoduchá ani na půdě Poslanecké sněmovny. Největší roli v tomto sehrál Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny, který připravil a schválil komplexní pozměňovací návrh k návrhu nového stavebního zákona, který nad rámec řady technických změn změnil primárně soustavu stavebních úřadů, a to zpět do tzv. „čisté“ neboli plné státní stavební správy. Tento komplexní pozměňovací návrh byl přijat na plénu Poslanecké sněmovny a promítnul se tak do znění nového stavebního zákona.

Jde-li o soustavu orgánů územního plánování, ta zůstala prakticky nedotčena oproti návrhu stavebního zákona předloženého Poslanecké sněmovně.

Jde-li o soustavu stavebních úřadů, zde došlo k poměrně zásadní změně. Základem této (dnes můžeme říct „přednovelové“) soustavy jsou, stejně jako v návrhu z listopadu 2018, opět krajské stavební úřady se sídlem v jednotlivých krajích, které by měly vykonávat svou působnost prostřednictvím územních pracovišť.

Jelikož jednou ze zásadních výtek modelu z listopadu 2018 byla skutečnost, že o odvolání proti rozhodnutí krajského stavebního úřadu, resp. jeho územního pracoviště, mělo rozhodovat krajské „ústředí“, rozhodl se návrh Hospodářského výboru jít cestou rozšíření kompetencí Specializovaného stavebního úřadu. Došlo tedy k jeho přejmenování a rozšíření jeho kompetencí. Nově se tento úřad nazývá Specializovaný a odvolací stavební úřad a má nejen plnit funkci prvostupňového orgánu ve věcech vyhrazených staveb, ale zároveň má sloužit jako odvolací orgán proti rozhodnutí krajských stavebních úřadů, resp. jejich územních pracovišť.

---

15) Stavby podle přílohy č. 3 k novému stavebního zákonu.

Na vrcholu soustavy má stále stát Nejvyšší stavební úřad, jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování a stavebního řádu, tentokrát však se sídlem v Ostravě. I jiné stavební úřady zůstávají zachovány, dokonce je tato dvojice rozšířena na trojici, a to doplněním Ministerstva spravedlnosti jako jiného stavebního úřadu u staveb sloužících pro účely Vězeňské služby.<sup>16)</sup>

Fungování celého systému lze opět připodobnit k fungování Finanční správy a je zjevné, že tímto modelem byla tato soustava značně inspirována. Tento návrh byl proto podroben s ohledem na zkušenosti s fungováním Finanční správy značné kritice ze strany tehdejší opozice. Opoziční strany navrhovaly protinávrh, který spočíval v zachování dnešního smíšeného modelu veřejné správy na úseku povolování staveb.<sup>17)</sup>

### **Novela nového stavebního zákona**

S ustavením nové vlády bylo více než zřejmé, že soustava (státní) stavební správy, tak jak byla schválena Poslaneckou sněmovnou<sup>18)</sup> jako zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Změna soustavy stavební správy, resp. zachování stavebních úřadů na obcích je i jedním z bodů programového prohlášení vlády.<sup>19)</sup>

MMR proto připravilo, projednalo s připomínkovými místy a předložilo vládě novelu nového stavebního zákona, která byla po schválení vládou předložena Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 330.

Hlavním cílem novely je změna institucionální struktury stavební správy tak, aby byl primárně zachován smíšený model výkonu veřejné správy, jinými slovy, aby došlo k zachování stavebních úřadů na krajích a obcích. Jediným „styčným“ bodem se schváleným novým stavebním zákonem je pouze Specializovaný a odvolací stavební úřad, jehož působnost a kompetence mají být zachovány. Nedotčen zůstává také počet, struktura a kompetence tzv. jiných stavebních úřadů – Ministerstva vnitra, Ministerstva obrany a Ministerstva spravedlnosti.

Zásadní změny jsou novelou navrhovány jak na ústřední úrovni, tak na úrovni regionální. Jde-li o úroveň ústřední, je navrhováno zrušení Nejvyššího stavebního úřadu a jeho nahrazení (navrácení kompetencí) MMR. Jinými slovy, podle návrhu novely na ústřední úrovni mají zůstat zachovány kompetence MMR jako ústředního správního úřadu ve věcech územního plánování a stavebního řádu tak, jak jsou vykonávány dnes.

---

16) Srov. §35 nového stavebního zákona.

17) Viz Bartoníček, Radek, Klézl, Tomáš. *Bitva o stavební zákon vrcholí. Opozice vytrvale kritizuje verzi, kterou tlačí ANO*. In: Aktuálně.cz. Dostupné na: <<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/stavebni-zakon/r~9832dc2cada511ebb98b0cc47ab5f122/>>.

18) Poslanecká sněmovna schválila stavební zákon přes jednomyslné veto Senátu.

19) Viz s. 38 Programového prohlášení vlády České republiky. Dostupné na: <<https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>>.

Jde-li o regionální úroveň, krajské stavební úřady jako takové zůstávají z hlediska systematiky zákona zachovány, avšak pouze názvem, a to z důvodu legislativní techniky. Krajské stavební úřady podle návrhu novely nebudou státními úřady, ale jejich funkci budou plnit krajské úřady v přenesené působnosti. Největší změna nastává na úrovni nejnižší. Novela totiž počítá s tím, že stavební úřady zůstanou zachovány na úrovni obcí, a to tak, že tzv. obecními stavebními úřady<sup>20)</sup> budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a dále ty obecní úřady obcí I. a II. typu, které stanoví MMR vyhláškou.

Cílem novely je proto zejména zachování spojeného modelu výkonu veřejné správy. Celá soustava se dá shrnout i tak, že nejnižší úroveň a základ stavební správy budou tvořit stavební úřady na obcích. Jejich nadřízeným správním orgánem budou krajské stavební úřady, resp. krajské úřady. Nadřízeným orgánem krajských úřadů bude Specializovaný a odvolací stavební úřad,<sup>21)</sup> jehož nadřízeným správním orgánem bude MMR. Jedná se tedy o čtyřčlankovou soustavu stavebních úřadů.<sup>22)</sup>

Zásadní otázkou, která je spojena s „návratem“ do spojeného modelu výkonu veřejné správy na úseku stavebního práva, je otázka dnešních speciálních stavebních úřadů, tedy zejména silničních správních úřadů, drážních úřadů a vodoprávních úřadů.<sup>23)</sup> Ve všech předchozích modelech byla tato otázka jednoduchá v tom smyslu, že tyto speciální stavební úřady byly integrovány do jednotné soustavy stavebních úřadů. Ve smíšeném modelu výkonu veřejné správy je však tato otázka komplikovanější, neboť některé z těchto staveb jsou dnes povolovány na úrovni obcí, avšak pouze na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Sloučení speciálních stavebních úřadů do soustavy „obecných“ stavebních úřadů by pak mohlo znamenat, že tyto specifické stavby by byly povolovány i na obecních úřadech obcí I. nebo II. typu, které s povolováním těchto staveb nemají dnes žádné zkušenosti. Novela proto zavádí pravidla o věcné příslušnosti tak, že příslušnost k povolení těchto staveb je rozdělena mezi krajské stavební úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.<sup>24)</sup>

Na úseku orgánů územního plánování nepřináší novela žádné zásadní změny, jde o změny dílčí spočívající pouze v přesunu některých kompetencí ze státní správy na samosprávu, jako je tomu např. přesun vyhlásování stavební uzávěry z přenesené působnosti do samostatné.

---

20) Obdobně jako v návrhu ze září 2020.

21) Odvolací funkci vůči krajským stavebním úřadům bude plnit tehdy, pokud budou krajské úřady rozhodovat jako stavební úřad v prvním stupni, např. záměry podléhající posouzení vlivů na životní prostředí, které zároveň nejsou vyhrazenými stavbami.

22) Pomineme-li jiné stavební úřady, které stojí fakticky vedle této struktury stavebních úřadů.

23) Stavby pozemních komunikací, drah a vodních děl.

24) Viz novelizační body 53 a 55 vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, sněmovní tisk 330.

Bude-li novela přijata, dojde ke změně soustavy stavební správy v novém stavebním zákoně tak, aby byl zachován spojený model výkonu veřejné správy, čímž dojde k naplnění programového prohlášení vlády. Novela bude znamenat v konečném důsledku i výraznou úsporu finančních prostředků, neboť nedojde k rozsáhlým přesunům úřednického aparátu mezi úřady a k dalším finančním a materiálním nákladům spojených s budováním nové soustavy stavební správy.

## A co dál?

Snad již okřídlené přísloví praví, že „dva právníci, tři názory“. S trochou nadsázky lze konstatovat, že u názorů na soustavu stavební správy to platí taktéž, a to nejen pro právnickou profesi. Velkým deficitem rekodifikace je skutečnost, že řada odborných i politických debat se redukuje na podobu stavební správy a postavení dotčených orgánů, resp. jejich integraci.

Už ale výše zmiňovaný materiál MMR z roku 2018 o cílech a směrech rekodifikace uvádí, že na poli dotčených orgánů je nutné udělat jejich revizi, revizi jejich počtu, revizi formy jejich vyjadřování a zejména revizi právních úprav z hlediska požadavků a hledisek, které dotčené orgány při výstavbě posuzují. Diskuse o dotčených orgánech se však bohužel také redukovala na diskusi o tom, zda se mají dotčené orgány integrovat (rozuměj přesunout) na stavební úřad, či nikoliv. Tato integrace se však následně odráží v konečném důsledku v institucionálním modelu, který je nutné zvolit. V první řadě je nutné si uvědomit, že některé právní instituty nelze bez dalšího kombinovat a volba jednoho právního institutu limituje použití některých institucionálních modelů výstavby veřejné správy.

Model integrace dotčených orgánů proto není kompatibilní, a z logiky věci ani nemůže, s modelem výkonu veřejné správy na úseku povolování staveb na obcích I. a II. typu. Model integrace dotčených orgánů je pak limitován i samotnou podstatou modelu smíšeného výkonu státní správy.

Má-li být proto debata o institucionálním modelu výkonu veřejné správy na úseku stavebního práva konstruktivní a věcná, je nutné stanovit základní premisy pro stanovení daného modelu a od této skutečnosti je možné se odrazit při nastavování procesních režimů při povolování staveb, včetně právě postavení a úlohy dotčených orgánů. Každý model pak s sebou nese výzvy, se kterými je nutné se vypořádat právě s ohledem na možnosti a specifika toho kterého modelu.

V modelu „čisté“ státní správy je daleko snazší aplikovat model integrace dotčených orgánů bez důrazu na revizi hmotněprávních požadavků dotčených orgánů, které se v konečném důsledku vypořádají „doma“ na jednom úřadu. Ve smíšeném modelu výkonu veřejné správy musí být právě největší míra práce věnována revizi dotčených orgánů a zejména hmotněprávních požadavků právních předpisů, které mají dotčené orgány zohlednit při posuzování konkrétního stavebního záměru.

Nastavení procesů jak na stavebním úřadu, tak u dotčených orgánů v obou modelech, je nerozlučně spjato i s územním plánováním, resp. s rozsahem, podrobností a závazností územně plánovací dokumentace. Zásadní otázkou je a bude otázka a forma zapojení obcí do povolovacího procesu. Bude-li kladen důraz na zapojení obcí v územním plánování, resp. možnosti jejich ovlivňování způsobu a podoby využití území právě skrze nástroje územního plánování, není nutné jejich širší zapojení v povolovacích procesech. Je-li postavení obcí v územním plánovací slabší, pak je přirozená snaha obcí „dohnat“ vše v povolovacím procesu.

Přestože je po mém soudu nový stavební zákon i ve znění novely jasným krokem vpřed v nastaveném směru, je nyní již více než jasné, že nový stavební zákon je pouhým předskokanem změn, kterými musí české stavební právo v budoucnosti projít.

## **Nový stavební zákon – připomínky k návrhu nové soustavy stavebních úřadů a organizačním hrozbám reformy<sup>1)</sup>**

Jiří Kubík

Sněmovna v tuto chvíli projednává sněmovní tisk č. 330/0, který se týká novely nového stavebního zákona, která kromě jiného řeší především podobu systému stavebních úřadů. Jakkoliv systém čisté státní správy představoval celou řadu rizik, která by nepochybně směřovala k organizačnímu kolapsu systému, zdá se, že novela nového stavebního zákona přinese v důsledku politických kompromisů problémy jiné a v podstatě podobně závažné. Autor článku navíc krom rizik systémových vnímá i celou řadu organizačních překážek a problémů, ke kterým by rád přitáhl pozornost.

V úvodu článku je třeba připomenout, že máme varování z minulosti, která je třeba vnímat. K 1. 1. 2018 nastal po nepromyšlené novele stávajícího stavebního zákona kolaps stavebních úřadů, který způsobil, že v mnoha oblastech ČR se závazná stanoviska orgánu územního plánování vydávala přes rok od podání žádosti a došlo k paralýze povolování staveb, což bylo následně mediálně probíráno. Krize byla způsobena nedořešením organizačních otázek při její realizaci. Byl ignorován nedostatek lidí na trhu práce. Celá

---

1) Článek byl původně uveřejněn na [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz) 22. 11. 2022.

řada tajemníků nebyla na tento problém připravena, selhala komunikace. Nicméně v době dvouprocentní nezaměstnanosti ministerstvo vůbec nepředvíдалo možnou personální krizi.

Tvůrci novely stavebního zákona se bohužel vydávají opět do neadekvátních rizik a výše uvedená situace neslouží jako poučení do budoucna. Stát by měl přitom fungovat stabilně a předvídatelně.

### **Ke stávající soustavě stavebních úřadů a jejich problémech**

V České republice máme soustavu 694 obecných stavebních úřadů. Tyto úřady tvoří zejména 202 úřadů obcí s rozšířenou působností. Tyto úřady vykonávají funkci dotčených orgánů v oblasti dopravy, životního prostředí, památkové péče a krizového řízení. Tyto úřady patří mezi největší s personálním i materiálním zázemím, které by měly potenciál relativně bezproblémově přejít do režimu nového stavebního zákona.

Soustavu dále tvoří 187 úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem a 225 stavebních úřadů na obecních stavebních úřadech a 80 na městských částech statutárních měst. Tyto tři kategorie úřadů ve své většině představují nejmenší stavební úřady o 1–3 úředních osobách, kde je většinou výkon státní správy vykonáván na nízké úrovni.

V soustavě je zhruba 3 500 zaměstnanců a průměrně vychází počet úředníka 4,8 na jeden úřad. Úkolem by mělo být rovnoměrné rozložení úředníků na jednotlivé úřady.

**Zejména na stavebních úřadech obcí prvního typu a městských částech je velmi malá úspěšnost při odvolacích řízeních.** Tyto malé stavební úřady není možné dostatečně personálně obsadit a v celé řadě případů se obce prvního typu svých stavebních úřadů vzdávají. Na těchto úřadech je problém s kontinuitou při personálních změnách, je zde problém se zastupitelností. A v odborných kruzích panuje shoda, že na těchto malých stavebních úřadech leckdy dochází k selhávání výkonu státní správy. Na tyto problémy měl reagovat nový stavební zákon.

### **Jeden úřad jedno razítko**

Nový stavební zákon byl navržen na podmínky čisté státní správy. Systém povolování staveb jeden úřad – jedno razítko je možný pouze v rámci maximální integrace a při fungování informačních systémů veřejné správy ve věcech stavebního řádu.

**Požadavky na novou soustavu jsou v zásadě takové, aby byla vytvořena základní kostra stavebních úřadů, kde budou v maximální míře integrované dotčené orgány, bude se jednat o mini týmy pracovníků o alespoň 4 lidech a půjde o obce, které budou schopny zajistit plynulý přechod na digitalizaci a zajistit pro tyto potřeby technické vybavení a personál pro jeho obsluhu.**



Nejjednodušší řešení bylo využít systém stávajících 202 úřadů obcí s rozšířenou působností tzv. „trojkových stavebních úřadů“. Na těchto úřadech jsou umístěny dotčené orgány a jsou dosti často personálně i technicky dobře vybavené (ale i to není vždy pravidlem).

Tedy již na samém počátku této reformy, kdy se ohlásilo využití soustavy 300 stavebních úřadů, bylo jasné, že budou existovat stavební úřady, které budou muset komunikovat s dotčenými orgány na úřadu obce s rozšířenou působností, což narušuje základní myšlenku jeden úřad jedno razítko. V tom momentě se soustava stala zcela závislou na provedení úspěšné digitalizace.

Nicméně soustava může fungovat pouze tehdy, pokud budou fungovat systémy Portál stavebníka, Evidence elektronických dokumentací a Evidence stavebních postupů. Stavební úřady, vlastníci veřejné a dopravní infrastruktury a dotčené orgány budou muset být technicky a personálně vybaveny tak, že tyto systémy budou umět využívat. Tedy stavební úřady mohou využít integrace DOSSU pouze při úspěšně provedené digitalizaci.

**Žádost o povolení záměru podle § 184 odst. 2 písm. e) nemusí obsahovat vyjádření či závazné stanovisko dotčeného orgánu. Ta si stavební úřad obstarává sám.**

**Tato myšlenka vznikala v situaci maximální integrace dotčených úřadů do jednoho celku a může fungovat za situace, že stavební úřady budou s dotčenými orgány mít přístup do úložiště projektových dokumentací.**

**Pokud bude ponechána stávající podoba integrace stavebních úřadů a dotčených orgánů a nebude spuštěna Evidence elektronických dokumentací, je dobré si říci, že všechny stavební úřady budou v rámci svých řízení přepravovat prakticky všechny projektové dokumentace k dotčeným orgánům a zpět.**

Zákonodárce si nechal otevřenou cestu, když navrhuje, že prvoinstančními stavebními úřady budou úřady obcí s rozšířenou působností a další úřady stanovené vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj. Již nyní se však v návrhu objevuje číslo 600+ stavebních úřadů.

## **Odvolací správní orgány a princip apelace**

Hlavní slabinou stávající soustavy stavebních úřadů je velmi malá úspěšnost v odvolacích řízeních a následných soudních přezkumech. Hovořilo se o 50% úspěšnosti v odvolacích řízeních a následně o 40% úspěšnosti v soudních přezkumech. Na tento problém reaguje částečně princip apelace, který v případě špatného projednání přesune plně rozhodování na krajské úřady. Tento předpoklad však může být naplněn pouze tehdy, pokud odvolací správní orgány budou dostatečně personálně posíleny. Jinak hrozí stav, kdy krajské úřady nebudou stíhat projednávat svoji agendu, ke které navíc přibude pozice prvoinstančních vyvlastňovacích úřadů. **Půjde o dramatické prodloužení a v zásadě kolaps podobný tomu po 1. 1. 2018. Jde o analogickou situaci.**

**Odvolacích správních orgánů je celkem 17 a zaměstnávají zhruba 230 osob. Personální posílení těchto odvolacích správních orgánů tak nepředstavuje zásadní zátěž pro státní rozpočet, ale včasné řešení tohoto problému odstraní jednu z hlavních hrozeb reformy.**

### **K absenci kariérní hierarchie v soustavě stavebních úřadů**

S tím však souvisí problém absence kariérní hierarchie v systému stavebních úřadů. Je veřejným tajemstvím, že kupříkladu v Praze jsou nejlépe placeny městské části, magistrát a nejhůře pracovníci ministerstva. Obdobná situace existuje i v některých regionech, jde o veřejné tajemství. Krajské úřady tak prostě nejsou schopné se personálně posílit o kvalitní pracovníky z městských a obecních stavebních úřadů. Tvůrce zákona tuto otázku nebude tradičně řešit, ale již ke konci roku 2024 začne docházet k přetěžování krajských stavebních úřadů a celá řada kolegů očekává předvídatelný kolaps výkonu této agendy.

### **Potřeba personálního posílení stavebních úřadů a zejména vybudování SOSÚ**

Obecným problémem rozhodování stavebních úřadů je nedostatek kvalifikovaných pracovníků. Ti v nové podobě soustavy stavebních úřadů budou nejprve zapotřebí především v rámci Specializovaného a odvolacího správního orgánu a v rámci krajských stavebních úřadů. Zákonodárce by si měl ujasnit, jaké náklady budou s tímto výkonem státní správy spojeny.

Samostatnou otázkou je pak spuštění činnosti Specializovaného a odvolacího správního orgánu, který by měl začít plnohodnotně spuštěn od 1. 7. 2023. Je otázkou, jak moc je tento termín reálný. Informace o přípravě vzniku tohoto úřadu nejsou k dispozici.

Specializovaný a odvolací stavební úřad povede řízení pro vyhrazené stavby podle přílohy č. 3 k novému stavebnímu zákonu (NSZ). V zásadě půjde o stěžejní infrastrukturní stavby v ČR. Vláda projednává návrh vyvlastňovacího zákona, který stanovuje, že pro tyto stavby bude rovněž plnit úkoly vyvlastňovacího úřadu. Tedy tento úřad by měl být schopen rozhodovat v nejvyšší možné kvalitě a adekvátně tomu být postaven.

### **Reálnost zavedení informačních systémů veřejné správy na menších obcích**

Nelze ale podceňovat otázky materiálního vybavení i na obecních stavebních úřadech. Při diskusi s kolegy z některých trojkových stavebních úřadů je zřejmé, že v rámci obce činnost stavebního úřadu nepředstavuje prioritu. Je třeba si klást otázku, zda stát bude schopen do těchto obcí zajistit odpovídající vysokorychlostní internetové připojení a tyto úřady budou dostatečně technicky vybavené. Pokud dojde k ponechání stávající soustavy 700 stavebních úřadů, bude třeba tyto stavební úřady zajistit tak, aby od 1. 7. 2024 byly schopny plnohodnotně fungovat. Zejména budí oprávněné pochybnosti, zda stát bude do těchto obcí schopen zajistit kvalifikované pracovníky obsluhující informační systémy.

Je otázkou, zda běžný úředník stavebního úřadu bude umět číst dokumentaci v BIM. Stát by měl vyčíslit náklady a garantovat poskytnutí prostředků samosprávám.

Autor se domnívá, že spuštění této agendy představuje výzvu i v rámci 202 úřadů obcí s rozšířenou působností. Zavedení informačních systémů do 694 obcí je z celé řady důvodů utopické. Zejména půjde o vysoké vstupní náklady, zajištění personálu schopného tyto systémy zprovoznit, ale i obsluhovat.

### **Nízká kvalita projektových dokumentací**

Samostatným problémem v procesu povolování staveb je nízká kvalita projektových dokumentací. Z naší praxe víme, že až 90 procent projektových dokumentací musí být doplňováno, dopracovááno. V celé řadě případů nejsou leckdy vědomě dodržovány obecné požadavky na výstavbu. Kontrolní orgány ČKA a ČKAIT by měly mít přístup do databáze projektových dokumentací a měla by být zavedena notifikační povinnost stavebních úřadů. Tedy v případě vady žádosti podle § 185 NSZ spočívající v neúplné projektové dokumentaci či při porušení obecných požadavků na výstavbu, by stavovská komora měla o těchto skutečnostech dostat informaci od stavebního úřadu a měla by mít možnost kontroly přímo v systému. Tento celkem racionální požadavek v průběhu živelných diskusí nad novým stavebním zákonem byl vypuštěn. Autor je přesvědčen, že zavedení tohoto systému by zásadně přispělo ke zvýšení kvality projektování v ČR. V § 272 NSZ rozšířit oprávnění pro vstup do evidencí na stavovské komory ČKAIT a ČAK je v zásadě snadné legislativní řešení.

### **Závěr**

Při tvorbě návrhu novely se patrně zapomělo nahlížet na problém v souvislostech celého systému a dopadů jednotlivých změn do praxe. Změna soustavy z čisté státní správy, na kterou byl zákon dimenzován, potřebuje domýšlet provazby. V článku upozorňuji jen na ty nejnápadnější a z mého pohledu nejdůležitější problémy. Až praxe přinese tradičně nové. Zákodárce by měl v rámci novelizace jít jednoduchou cestou a zvolit model 202 úřadů obcí s rozšířenou působností maximálně integrovaných s dotčenými orgány, zaměřit se na jejich technické a personální vybavení. Zároveň by měly být krajské úřady personálně připravovány na nárůst agendy odvolacího řízení, ale také agendy vyvlastnění. Mělo by se vycházet z pravděpodobného předpokladu, že nově navržená soustava musí fungovat i bez spuštění informačního systému veřejné správy. Jedině tímto způsobem lze zabránit předpokládatelnému kolapsu stavebních úřadů. Samostatnou kapitolou je pak vybudování Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu za několik měsíců, který by měl povolovat stěžejní infrastrukturní stavby v ČR a být v podstatě jakýmsi elitním stavebním úřadem. Nový stavební zákon vůbec nereaguje na nízkou úroveň projektových dokumentací v ČR.

# K možným variantám dalšího vývoje právní úpravy stavebního práva

Josef Vedral

Nový stavební zákon byl v loňském roce přijat v Poslanecké sněmovně téměř na konci jejího volebního období jen těsnou většinou několika hlasů (a přes prakticky jednomyslný nesouhlas Senátu), takže bylo zřejmě jen otázkou času, kdy se můžou začít věci měnit, dojde-li po volbách na podzim 2021 ke změně v rozložení politických sil, ke kterému skutečně došlo.

Hned 26. října 2021 předložilo Zastupitelstvo Pardubického kraje Poslanecké sněmovně návrh na odložení účinnosti nového stavebního zákona (č. 283/2021 Sb.) a s ním souvisejícího „změnového“ zákona (č. 284/2021 Sb.) o jeden rok, tzn. na 1. červenec 2024 (sněmovní tisk č. 18), i když v něm nebyly v této souvislosti zcela domyšleny všechny lhůty vyplývající z přechodných ustanovení upravujících zejména konstituování nových orgánů státní stavební správy, což bylo také hlavním důvodem pro negativní stanovisko vlády k tomuto návrhu. Návrh nebyl projednán ani schválen, ale ani zamítnut, takže i v průběhu psaní tohoto textu legislativní proces v jeho případě (byť formálně) stále běžel a na konci o něm bude ještě zmínka.

Dalším návrhem byl návrh skupiny poslanců, sněmovní tisk č. 63, jehož cílem bylo částečně odložit účinnost nového stavebního zákona, který měl podle návrhu sice nabýt účinnosti jako celek, ale používat se měl po přechodnou dobu jednoho roku jen ve vztahu k tzv. vyhrazeným stavbám spadajícím do působnosti Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu.

Tento návrh nakonec také projednán ani schválen nebyl (ani on ale nebyl zamítnut, a i o něm bude na konci ještě zmínka), protože vláda předložila Poslanecké sněmovně vlastní návrh novely stavebního zákona, sněmovní tisk č. 137, který se poslaneckému návrhu do značné míry podobal a byl nakonec schválen jako zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Cílem tohoto zákona je podle důvodové zprávy to, že *„nový stavební zákon nabude účinnosti k 1. červenci 2023, jak bylo původně plánováno, ale pouze ve vztahu k tzv. „vyhrazeným stavbám“, tedy stavbám v působnosti Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu. Zbytek zákona, ač bude z velké části formálně účinný, se nepoužije, jinými slovy, na všechny ostatní stavby (ale i na vše ostatní, co stavební zákon upravuje) se stále použije stará úprava.“*

Důvodem pro takové neobvyklé řešení byla skutečnost, že (jak se rovněž uvádí v důvodové zprávě) nepanuje široká politická shoda na existenci základního článku nové soustavy státní stavební správy konstituované zákonem č. 283/2021 Sb., kterým jsou krajské stavební úřady jako správní úřady, a je proto nutné vytvořit dostatečný časový prostor pro to, aby

bylo možné tento základní článek nahradit vhodnější strukturou, která bude zohledňovat zachování smíšeného modelu výkonu veřejné správy. A kromě toho neexistuje ani shoda na zřízení Nejvyššího stavebního úřadu, takže skutečné zahájení jeho činnosti má být také o rok odloženo s tím, že po tuto dobu bude jeho působnost vykonávat Ministerstvo pro místní rozvoj. Současně ale „*existuje shoda na tom, že celostátně významné stavby (stavby uvedené v příloze č. 3 k novému stavebnímu zákonu, tzv. vyhrazené stavby) by měly být povolovány stavebním úřadem, který se na povolování těchto staveb bude specializovat*“.

Výsledkem přijatým v zákoně č. 195/2022 Sb. se na základě těchto východisek nakonec stala unikátní legislativní konstrukce obsažená v § 334a nově doplněném do nového stavebního zákona upravující použitelnost nového stavebního zákona v přechodném období. Ve skutečnosti nejde jen o použitelnost, resp. omezení použitelnosti, nového stavebního zákona v přechodném období, ale i o prodloužení účinnosti stávajícího stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) o jeden rok v tom rozsahu, v jakém se nebude v tzv. přechodném období trvajícím od 1. července 2023 do 30. června 2024 používat nový stavební zákon.

Podle § 334a odst. 2 nového stavebního zákona se tak ve věcech týkajících se územního plánování v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou územního rozhodnutí a závazného stanoviska orgánu územního plánování, která se nevydávají pro účely povolení vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 k tomuto (tzn. novému stavebnímu) zákonu, stavby s ní související a stavby tvořící s ní soubor staveb.

A podle § 334a odst. 3 se ve věcech týkajících se záměrů podle tohoto (tzn. nového stavebního) zákona v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů s výjimkou věcí týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto (tzn. novému stavebnímu) zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb, přičemž ve věcech týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb se postupuje podle tohoto (nového stavebního) zákona s výjimkou § 172, 173, § 185 odst. 3 písm. c) a části sedmé.

Výsledkem tohoto řešení tak bude, resp. by byl (podle toho, jakým směrem se bude ubírat další legislativní vývoj stavebního práva, viz k tomu dále) stav, kdy nový stavební zákon z r. 2021 nabude 1. července 2023 účinnosti v zásadě tak, jak se původně předpokládalo, ale nebude se z podstatné části (vyjma tzv. vyhrazených staveb spadajících do působnosti Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu) používat, naopak stávající stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) bude tak, jak se předpokládalo, k 1. červenci 2023 zrušen, ale bude se na základě § 334a ještě další rok používat.

Součástí zákona č. 195/2022 Sb. nebyla novela zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, resp. novely zákonů, které byly v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona změněny (zejména v souvislosti s nahrazením působnosti dotčených orgánů působností orgánů nové státní stavební správy). Tyto změny by tak stejně jako nový stavební zákon nabyly účinnosti 1. července 2023, ale

na základě § 334a doplněného do nového stavebního zákona by se tyto zákony ještě rok používaly v dosavadním znění s odkazem na to, že v přechodném období se postupuje podle „dosavadních právních předpisů“, což musí platit nejen pro stávající stavební zákon, ale i pro související zákony upravující působnost dotčených orgánů, zejména působnost k vydávání závazných stanovisek pro územní a stavební řízení, resp. další postupy.

Může být jistě spor o to, jaký věcný dosah má ustanovení § 334a a zda se v něm obecně zmíněnými „dosavadními právními předpisy“ může rozumět jen stávající stavební zákon nebo i s ním související další zákony, zejména ty, které upravují působnost dotčených orgánů vydávajících závazná stanoviska pro územní a stavební řízení. Nedávalo by ale žádný smysl, pokud by se mělo dané ustanovení vyložit tak, že prodlužuje použitelnost pouze stávajícího stavebního zákona, nikoliv však současně i použitelnost s ním souvisejících zákonů, resp. jejich ustanovení navázaných na stávající model úpravy stavebního práva (a že se tedy ony související zákony mají začít od 1. července 2023 používat v jejich novelizovaném znění reagujícím na nový stavební zákon z r. 2021, což by bylo samozřejmě nekompatibilní). Výklad a aplikace práva však nemůže vést ke zjevně absurdním důsledkům, což by byl právě tento případ.

Přechodné období má podle důvodové zprávy sloužit k vytvoření dostatečného časového prostoru k tomu, aby bylo možné základní článek nové soustavy státní stavební správy, tzn. krajské stavební úřady, nahradit vhodnější strukturou, která bude zohledňovat zachování smíšeného modelu výkonu veřejné správy. Kromě toho se předpokládá, že by nezačal fungovat ani Nejvyšší stavební úřad, jehož úlohu má během přechodného období plnit Ministerstvo pro místní rozvoj.

Vláda proto předložila Poslanecké sněmovně 1. listopadu 2022 návrh novely stavebního zákona a některých dalších souvisejících zákonů (sněmovní tisk č. 330), jehož hlavním účelem je zrušit Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady (formálně byly novým stavebním zákonem zřízeny s účinností k 1. lednu 2022, viz jeho § 335 písm. b), který stanovil účinnost § 15 až 18 upravujících soustavu orgánů nové státní stavební správy již k tomuto datu) a zachovat z nové soustavy státní stavební správy pouze Specializovaný a odvolací stavební úřad a současně ponechat stávající kompetence v oblasti povolování staveb na úrovni obecních a krajských úřadů v zásadě ve stávající podobě.

Vedle tohoto návrhu předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sněmovní tisk č. 328) a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sněmovní tisk č. 329). Účelem obou návrhů je, zjednodušeně řečeno, nahradit institucionální integraci ochrany veřejných zájmů, kterou měl přinést model nové státní stavební správy podle stavebního zákona z r. 2021 začleněním působnosti dosavadních dotčených orgánů do působnosti státních stavebních úřadů, integrací procesní vycházející z toho, že model nové stavební správy má být (s výjimkou Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu) podle souběžně předložené novely nového stavebního zákona opuštěn a má se setrvat u dosavadního rozdělení působnosti mezi stavební úřady a dotčené orgány. Dotčené orgány vykonávající působnost v oblasti ochrany životního prostředí mají (až na některé

výjimky) místo několika samostatných úkonů dotčených orgánů v podobě závazných stanovisek vydávat jednotné environmentální stanovisko k povolovanému stavebnímu zá-  
měru. Změny zákonů obsažené ve sněmovním tisku č. 329 vycházejí v zásadě z toho, že  
model institucionální integrace v podobě nové stavební správy má být nahrazen modelem  
integrace procesní vycházejícím z dosavadního institucionálního modelu.

Všechny tři navrhované zákony mají nabýt účinnosti shodně 1. července 2023, tzn. k datu  
nabytí účinnosti nového stavebního zákona, který však díky přechodnému období v doplň-  
ném § 334a účinnosti k tomuto datu ve skutečnosti nenabude (kromě staveb spadajících do  
působnosti Specializovaného stavebního úřadu), protože se má na základě tohoto ustanovení  
ještě rok používat dosavadní stavební zákon, který bude od tohoto data sice formálně zrušen,  
ale na základě § 334a se bude ve stanoveném rozsahu i nadále používat.

Může být předmětem pochybností, jak je možné používat již zrušenou právní úpravu.  
V obecné rovině to nicméně není nic neobvyklého a děje se tak prakticky vždy v případě  
novel nebo nových zákonů, pokud se řízení po datu účinnosti dokončují podle dosavad-  
ních právních předpisů, tzn. podle právní úpravy, která je od data účinnosti novely nebo  
nového zákona zrušena nebo nahrazena novou úpravou. A pokud v takovém případě soud  
ve správním soudnictví zruší rozhodnutí správního orgánu vydané v takovém řízení (nebo  
i v řízení pravomocně ukončeném ještě za účinnosti původní úpravy) a vrátí mu věc k novému  
projednání, postupuje se i v tomto případě podle právní úpravy účinné v době ukončení  
daného řízení. Na § 334a nového stavebního zákona je tak neobvyklý především rozsah,  
v jakém se má stávající stavební zákon i po datu svého zrušení nadále používat. Bylo by jistě  
jednodušší odložit účinnost celého nového stavebního zákona a změn dalších zákonů s ním  
souvisejících o jeden rok, tomu však bránil zájem na tom, aby Specializovaný a odvolací  
stavební úřad mohl začít fungovat okamžitě, a nikoliv až s jednoročním odkladem.

Návrh novely stavebního zákona, sněmovní tisk č. 330, nepředpokládá zrušení § 334a,  
tedy přechodného období, během kterého se má používat dosavadní stavební zákon a s ním  
související zákony v dosavadní podobě. Může se tedy stát, že ačkoliv budou všechny tři  
navrhované zákony (sněmovní tisky č. 328, 329 a 330) schváleny s navrhovanou účinností  
k 1. červenci 2023, na přechodném období podle § 334a nového stavebního zákona to nic  
nezmění, a ještě rok se bude postupovat podle sice formálně zrušeného, ale díky tomuto  
ustanovení stále účinného, dosavadního stavebního zákona. Teprve po uplynutí přechodné-  
ho období, tzn. od 1. července 2024, by se začalo postupovat v plném rozsahu podle nového  
stavebního zákona, ve znění nyní navržené novely (sněmovní tisk č. 330) a současně podle  
zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sněmovní tisk č. 328), včetně s ním  
souvisejících zákonů ve změněné podobě (sněmovní tisk č. 329). Přechodné období, jehož  
účelem mělo být vytvořit časový prostor pro změnu nového stavebního zákona zejména v té  
jeho části, která se týká státní stavební správy, by v takovém případě zřejmě ztratilo smysl,  
bylo by ale nutné zrušit § 334a nového stavebního zákona, což se (zatím) nepředpokládá.

Nicméně to, že se ony tři nedávno navržené zákony skutečně podaří schválit tak, aby  
mohly od 1. července 2023 nabýt účinnosti, není vůbec jisté, neboť v době psaní tohoto tex-

tu (začátek prosince 2022) ještě neproběhlo ani jejich první čtení v Poslanecké sněmovně. S přibývajícím časem by se tak mohla stávat stále pravděpodobnější jiná varianta, a sice že tyto tři zákony sice schváleny budou, ale vzhledem k průběhu a délce legislativního procesu účinnosti nabydou později než 1. července příštího roku. Výsledek by byl nicméně stejný jako v předchozí variantě, tzn. po uplynutí jednoročního přechodného období by se od 1. července 2024 postupovalo podle novelizovaného stavebního zákona a zákona o jednotném environmentálním stanovisku (a změněných s ním souvisejících zákonů).

Může se ale stát i to, že ony tři zákony schváleny vůbec nebudou. V takovém případě by opět proběhlo přechodné období podle § 334a, nicméně po jeho konci by se začalo postupovat podle nového stavebního zákona v jeho původní, tzn. stávající, podobě, tzn. v modelu státní stavební správy a souvisejících zákonů změněných zákonem č. 284/2021 Sb.

Vyloučit zřejmě nelze ani variantu, že z oněch tří zákonů bude schválena jen novela stavebního zákona, ať již s účinností od 1. července 2023 nebo později (nejpozději však od 1. července 2024), nikoliv však zákon o jednotném environmentálním stanovisku a na něj navazující „změnový“ zákon. V takovém případě by nastala těžko řešitelná situace, neboť po skončení přechodného období by se začal používat nový stavební zákon sice v novelizované podobě, tzn. bez nové státní stavební správy, se kterou by ale počítaly související zákony změněné zákonem č. 284/2021 Sb. Takový model by mohl v praxi dost těžko fungovat.

Zřejmě poměrně málo pravděpodobnou, ale přesto myslitelnou variantou by bylo to, že by ony tři zákony sice byly schváleny, ale s účinností pozdější než od 1. července 2024, což by znamenalo, že po skončení přechodného období by se začal používat nový stavební zákon ve stávající podobě, tzn. se státní stavební správou, ale jen na dobu do účinnosti novely vracející se k dosavadnímu modelu rozdělení působnosti na úrovni obecních a krajských úřadů.

Zapomenout konečně nelze ani na to, že na program prosincové schůze Poslanecké sněmovny jsou zařazeny i oba v úvodu zmíněné návrhy novel stavebního zákona, tzn. sněmovní tisky č. 18 a 63, které sice v navržené podobě přijmout nejde (sněmovní tisk č. 18 předpokládá sice změnu § 335 stavebního zákona týkající se posunutí účinnosti, nevypovídá se ale se lhůtami vyplývajícími z rozsáhlých přechodných ustanovení, které s účinností zákona souvisejí a sněmovní tisk č. 63 v navržené podobě ztratil význam, neboť se do značné míry překrýval se sněmovním tiskem č. 137, který byl schválen jako zákon č. 195/2022 Sb.), mohou ale posloužit jako „nosič“ pro případné jiné či další změny stavebního zákona, o kterých se zatím možná vůbec neví.

Na otázku, v jaké podobě se nakonec bude stavební právo v nejbližších letech používat, tak s ani zřejmě minimální jistotou nelze vůbec odpovědět, protože neznámých nebo přinejmenším značně neurčitých faktorů je v možných variantách dalšího vývoje celá řada. Jisté ale je, že taková nejistota nikomu a ničemu neprospívá. Můžeme o tom vést spory, můžeme s tím nesouhlasit, ale to je asi tak všechno, co se proti tomu dá dělat.



## Fotovoltaika a památková péče

Martin Zídek, Adéla Jelínková

V nedávné době publikoval Národní památkový ústav na svých webových stránkách *Metodické vyjádření k posuzování záměrů na osazování fotovoltaických a jiných solárních zařízení na kulturních památkách a v památkově chráněných územích*.<sup>1)</sup> Jde o reakci oboru nejen na aktuální energetickou krizi, ale i na judikaturu Ústavního soudu.<sup>2)</sup> Současně je třeba připomenout, že nejde o izolovanou snahu, neboť prakticky ve stejnou dobu představil příručku na stejné téma i Odbor památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy.<sup>3)</sup>

Zájem o problematiku fotovoltaiky je pak třeba vnímat i ve světle dosavadní judikatury správních soudů, která se v předešlých letech konfliktem památkové péče a fotovoltaiky opakovaně zabývala a která v převážné míře shledala, že zájmy státní památkové péče byly v konkrétních případech hájeny v souladu s právními předpisy.<sup>4)</sup> Nelze však na druhou stranu pominout skutečnost, že převážná část této judikatury se týkala otázek dodatečného schvalování úprav provedených bez předchozího povolení.

Metodické vyjádření Národního památkového ústavu při hledání způsobů umístování fotovoltaických a jiných solárních zařízení v chráněných územích a na kulturních památkách vychází z dlouhodobě udržitelných přístupů v duchu myšlenky: řešení klimatické krize nesmí přivodit krizi kulturního dědictví. Při hledání způsobů použití těchto zařízení

- 
- 1) Viz <https://npu.cz/cs/pamatkova-pece/o-pamatkove-peci/odborne-pusobeni/metodiky/fotovoltaika>, vyhledáno dne 21. 11. 2022.
  - 2) Viz nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 709/19 ze dne 12. 5. 2020. K této problematice např. článek ZÍDEK, Martin; TUPÝ, Michal; KVASNIČKA, Milan: Judikatura k ochraně kulturního dědictví v územním plánování ve vazbě na nový stavební zákon. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, 1/2022, str. 53–60, ISSN 1212-0855.
  - 3) Viz *Fotovoltaické systémy v památkově chráněných územích hlavního města Prahy*. Zdroj: [https://pamatky.praha.eu/file/3529129/MHMP\\_brozura\\_fotovoltaika\\_www.pdf](https://pamatky.praha.eu/file/3529129/MHMP_brozura_fotovoltaika_www.pdf), vyhledáno dne 21. 11. 2022.
  - 4) Viz zejména rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 28/2012-50 ze dne 5. 12. 2012, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 2/2016-38 ze dne 26. 10. 2016, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 12/2010-113 ze dne 7. 2. 2012, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 35/2014-67 ze dne 4. 2. 2015 nebo rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 71/2011-70 ze dne 29. 1. 2016. Výše uvedené rozsudky byly konečnými věcnými rozsudky správních soudů v jednotlivých věcech.

nemá docházet k rezignaci na ochranu a zachování architektonického dědictví a jeho kulturních hodnot. Cílem metodického vyjádření Národního památkového ústavu je sjednotit rozhodovací praxi při potřebném individuálním přístupu natolik, aby pro žadatele byla odezva památkové péče predikovatelnou.

Materiál nabádá k posuzování otázky, nakolik v konkrétním případě může dojít k narušení kulturních hodnot z vizuálního, konstrukčního či bezpečnostního hlediska, ať už stavby samotné či možným ovlivněním širšího celku (města, krajiny). Metodické vyjádření představuje hlediska, která by jak orgány státní památkové péče, tak Národní památkový ústav měly brát v potaz při posuzování konkrétního záměru, a současně popisuje i odstupňování pohledů na danou problematiku od kulturních památek, přes nemovitosti v památkových rezervacích nebo památkových zónách až po ty v ochranných pásmech vymezených pro ochranu nemovitých kulturních památek, nemovitých národních kulturních památek, památkových rezervací nebo památkových zón.

Pro větší přehlednost přístupu k osazení fotovoltaických systémů jsou v metodickém vyjádření na několika vyobrazeních popsána problematická i vhodná schematická řešení. Pozitivem vyjádření je pak i uvedení příkladů kladných, a to nejen zahraničních (za všechny lze uvést např. konferenční budovu ve Vatikánu), ale i několika tuzemských (např. elektrárna v Přelouči).

Obdobnou cestou se vydal i materiál zpracovaný odborem památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy s názvem *Fotovoltaické systémy v památkově chráněných územích hlavního města Prahy*.<sup>5)</sup> Nabádá k hodnocení navrhovaného rozsahu systému, umístění, barevnosti, odrazivosti, reverzibility, stavební integrace, viditelnosti fotovoltaických systémů v blízkých a dálkových pohledech a panoramatech památkových zón a památkových rezervací, viditelnosti systémů z veřejného prostoru a další kritéria. I tento materiál se snaží pro snazší pochopitelnost principy zároveň vysvětlovat i na několika vyobrazeních a uvádí negativní i pozitivní příklady instalace na plášť domu. V závěru navíc přichází s praktickou a přehlednou tabulkou k posuzování jednotlivých systémů pro různé typy ochrany.

Oba materiály nevznikaly pouze v mezích odborných útvarů Národního památkového ústavu nebo Magistrátu hlavního města Prahy. K jejich tvorbě byli přizváni i odborníci, kteří mohou být vnímáni jako ti z druhého břehu. Příkladem může být přizvání Pražského společenství obnovitelné energie,<sup>6)</sup> odborníků z ČVUT či Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy. Ačkoli materiál zpracovaný Odborem památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy je pochopitelně zaměřen zejména na památkově chráněná území v tomto městě, byl také projednán na půdě Asociace krajů ČR a jeho závěry jsou použitelné i bez vazby na území hlavního města Prahy. Ostatně i fotodokumentace pozitivních i negativních příkladů není omezena jen na hlavní město Prahu.

---

5) Viz [https://pamatky.praha.eu/file/3529129/MHMP\\_brozura\\_fotovoltaika\\_www.pdf](https://pamatky.praha.eu/file/3529129/MHMP_brozura_fotovoltaika_www.pdf), vyhledáno dne 21. 11. 2022.

6) Viz <https://prazskespolecenstvi.cz>, vyhledáno dne 22. 11. 2022.

Současně je třeba mít na paměti limity obou materiálů a skutečnost, kterou zejména u kulturních památek oba materiály svorně připomínají. Metodické materiály nemají sílu právního předpisu. Současně je více než typické pro kulturní památky, že jejich významnou hodnotou je výjimečnost.<sup>7)</sup> Těžko lze na celý soubor různorodých nemovitostí chráněných pro svou výjimečnost, aplikovat šablonovitě stejné řešení. Možná o to více lze jako pozitivní hodnotit, že oba metodické materiály představují i konkrétní příklady realizací v souladu se zájmy památkové péče, a bude jediné dobře, pokud si památková péče tuto míru pozitivní prezentace osvojí i bez vazby na fotovoltaiku,<sup>8)</sup> byť pozitivní příklady paradoxně bývají méně vděčným mediálním tématem.<sup>9)</sup>

Materiály nepřinášejí jednoduché řešení, jak na všechny střechy dostat fotovoltaické panely, ale současně dodávají, že cestou zejména pro kulturní památky či nemovitosti v památkových rezervacích by mohla být také komunitně sdílená energetika.<sup>10)</sup> Například v Praze tuto oblast zaštiťuje již zmíněné Pražské společenství obnovitelné energie.

- 
- 7) K otázce hodnot stavebních kulturních památek lze odkázat např. na dodnes srozumitelný rozbor hodnot stavebního díla v článku Mileny Radové Koncepce památkového zásahu do stavebního díla, její úloha a východiska. In: *Památky a příroda*, XII, 1987, č. 1, str. 1–9, č. 2, str. 65–75.
  - 8) Cena Národního památkového ústavu Patrimonium pro futuro, viz <https://www.npu.cz/cs/onas/projekty/patrimonium>, vyhledáno dne 21. 11. 2022, nebo aktuálně výstava Dialogy v čase / Hommage à Ricardo Bofill v Galerii Jaroslava Fragnera, viz <https://www.gjf.cz/kalendar-akci/dialogy-v-case-hommage-a-ricardo-bofill/>, vyhledáno dne 21. 11. 2022.
  - 9) Spočítat množství mediálních příspěvků, které se týkají opuštěného a poškozeného kulturního dědictví, přesahuje možnosti i cíle tohoto článku, nicméně málokterý člověk pohybující se v oboru památkové péče a souvisejících oborech dokáže právě s ohledem na medializaci vyjmenovat řádově větší počet kulturních památek, kde se nejen podařilo dosáhnout jejich obnovy, ale navíc v sobě nesou i kontext současné doby, než těch chátrajících. Lze si sáhnout do vlastního svědomí, kolikrát kdo zaznamenal zprávu o chátrajícím nádraží Vyšehrad v Praze a kolikrát kdo zaznamenal pozitivní zprávu např. o rekonstrukci hradu Helfštýn nebo Kunětická hora.
  - 10) Tuto problematiku by mohl řešit návrh zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, který byl rozeslán do vnějšího připomínkového řízení dne 4. 11. 2022, viz <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCKUPGNIS>, vyhledáno dne 23. 11. 2022.

# Konference Evropské společnosti pro stavební právo (ESCL)

Vlastislav Zunt

Ve dnech 16. až 18. června 2022 se v Sofii na pozvání Bulharské společnosti pro stavební právo konala opakovaně odložená pravidelná konference Evropské společnosti pro stavební právo. Za Českou společnost pro stavební právo se zúčastnili JUDr. David Dvořák, Ph.D. a JUDr. Vlastislav Zunt, CSc.

Odborná část konference se věnovala problematice public privat partnership (PPP), tedy partnerství veřejného a soukromého sektoru ve výstavbě. Obsahu této odborné části konference se věnuje samostatný článek.

Na schůzi prezidentů národních společností byly projednány následující body:

Prezidentem ESCL na období 2022–2023 byl zvolen Dr. Ole Hansen (Dánská společnost pro stavební právo), a dále byli zvoleni jako první viceprezidentka Dr. Adrianna Spassova (Bulharská společnost pro stavební právo) a druhý viceprezident Dr. Luc Imbrechts (Belgická společnost pro stavební právo).

Členy výboru ESCL byli zvoleni Bastian Fuchs – předseda, Roberto Panetta – místopředseda, Evelien Brugemann – tajemnice, Richard Bailey a Ovidiu Dumitru.

K novým členským národním organizacím by se po přijetí ukrajinské společnosti měla přidat též nově zakládaná finská společnost. Současně budou podniknuty kroky k reaktivaci členství národních společností ze Švédska a Norska.

Bylo konstatováno, že do soutěže o Cenu ESCL se hlásí málo soutěžících a je třeba tuto záležitost více propagovat.

S velkým zájmem se naopak setkaly websemináře, se kterými se začalo roku 2020 především zásluhou prezidenta Italské společnosti pro stavební právo Dr. Roberta Panetty.

Byla schválena informace o rozpočtu ESCL, který činí 6 000 euro ročně. Bylo rozhodnuto pokračovat v praxi tříletých splátek, nicméně zůstalo na rozhodnutí jednotlivých národních společností, zda případně budou přispívat v jiném platebním kalendáři. Česká společnost pro stavební právo tuto možnost využila a na rok 2023 poukázala roční splátku ve výši 400 euro.

Bylo konstatováno, že ESCL má v současnosti devět přidružených členů.

Příští konference by se měla konat ve dnech 5.–6. října 2023 v Kodani v Dánsku. Jako téma odborného semináře byla navržena problematika „odpovědnostní standardy ve stavebnictví“. Současně se nabídla Belgická společnost pro stavební právo jako hostitelka konference ESCL v roce 2024.

Závěrem je možné vyjádřit uspokojení nad skutečností, že přes překážky v komunikaci a setkávání se v důsledku coronavirové pandemie Evropská společnost pro stavební právo svoji činnost v minulých dvou letech sice omezila, ale nepřerušila.

## Konference Evropské společnosti pro stavební právo v Sofii: PPP: Na čem skutečně záleží?

David Dvořák

Ve dnech 16. a 17. června 2022 se v Sofii v Bulharsku uskutečnila po dvouletém odkladu výroční konference Evropské společnosti pro stavební právo. Téma letošní konference v originále znělo „PPP: What really matters?“, tedy PPP: Na čem skutečně záleží? Z českého pohledu může být volba tématu možná poněkud překvapivá, neboť vnitrostátně není partnerstvím veřejného a soukromého sektoru v posledních letech věnována příliš velká pozornost. A to navzdory tomu, že již rok úspěšně probíhá dostavba dálnice D4 touto metodou.

Pro úplnost můžeme připomenout, že po prvním neúspěšném dálničním PPP projektu ke konci devadesátých let bylo hlavním obdobím snah o rozvoj PPP projektů období kolem roku 2006, v rámci něhož vznikl samostatný koncesní zákon, existovala snaha o realizaci pilotních projektů a fungovalo PPP Centrum jako státní agentura pro jejich podporu. Toto období však skončilo s ekonomickou krizí v roce 2008, jež způsobila, že se většina projektů ukázala ve změněných podmínkách jako neživotaschopná či vyžadovala dodatečné úpravy. Zároveň je třeba podotknout, že i v ČR dlouhodobě úspěšně fungují koncese na služby, například v oblasti provozování vodovodů a kanalizací. Výstavbových PPP, na něž byla konference logicky zaměřena, bylo však dosud pomálu.

Odborné části konference dne 17. června 2022 se zúčastnilo přes 50 účastníků z 16 států. Příspěvky, jež vyvolaly bohatou diskusi, předneslo 17 expertů z 10 států. Níže přinášíme jejich přehled se stručnými anotacemi jejich obsahu. Některé z prezentací jsou k dispozici na webových stránkách Bulharské společnosti pro stavební právo.<sup>1)</sup>

---

1) <https://bscl.bg/en/the-escl-annual-conference-was-held-on-16-17-june-2022-in-sofia-bulgaria/>

**Sean Gibbs**, CEO společnosti Hanscomb International z Velké Británie, přednesl případovou studii o nejhroší PPP praktikách, aneb jak projekty nedělat.

**Arent van Wassemaer** (The Faithful Goose) z Nizozemí se zabýval přínosy PPP projektů realizovaných formou DBFM (design, build, finance, maintain), a to na základě studie zpracované v roce 2020 pro Dutch Highway Agency (Nizozemskou dálniční agenturu). Ze studie vyplynulo, že DBFM projekty přináší lepší výsledky ve vztahu k včasné realizaci, optimalizaci a inovacím, nákladům životního cyklu, kvalitě a snížení počtu dodatečných změn. Takové řešení však není vhodné pro velmi komplikované projekty s vysokým rizikem a vysokou inovativností. Úspěšná realizace vyžaduje flexibilitu, ochotu zadavatele vzít na sebe více rizika a dostupnost expertízy na obou stranách. Projekty také mají velmi vysoké transakční náklady. PPP projekty označil za „velmi komplikovaná stvoření“, která se však budou chovat dobře, pokud budou dobře vycvičena a organizována a budou se o ně starat kvalifikovaní profesionálové na obou stranách. Zároveň platí, že ne všechny projekty jsou pro PPP vhodné. Je vyžadována vysoká míra profesionalizace na obou stranách. PPP také nesmí být záminkou pro přesun veškerých rizik na soukromého partnera. Velkou roli hraje kvalitní příprava na straně zadavatele.

Ohledně budoucnosti smluvního vzoru FIDIC pro PPP smlouvy hovořil **Peter Collie** (FIDIC CC, PPP TG Liaison) z Velké Británie.

Problémy s digitalizací pro PPP projekty v Bulharsku představil **Christo Christozov** (ProActive Solutions).

**Darya Bahram** (King's College London) informovala o svém výzkumu, který se zaměřuje na zadávání zaměřené na net zero carbon, tedy projekty, jejichž produkce skleníkových plynů je v součtu za životní cyklus projektu nulová nebo nižší, a přínosem tzv. kolaborativních PPP k němu. Závěry výzkumného projektu jsou pro zájemce k dispozici na níže uvedeném odkazu.<sup>2)</sup>

**Martina Mincuzzi** (SLV Law Firm, Itálie) se ve svém příspěvku rovněž zabývala otázkou využití tzv. kolaborativního zadávání pro PPP projekty. Jednalo se o výstavbu kampusu Milánské univerzity pomocí tzv. standardu FAC-1,<sup>3)</sup> v Británii vytvořené normy, která má zajistit užší spolupráci jednotlivých zainteresovaných stran projektů a přispět tak k jejich úspěšné realizaci. Jejím závěrem bylo, že nejdůležitějším faktorem je důvěra mezi partnery; v opačném případě dochází většinou k odklonu pozornosti od cíle projektu k jiným faktorům.

**Roumen Markov** (Large Infrastructure Projects, Bulharsko) informoval o návrhu PPP projektu dálnice Dunaj – Egejské moře, která by měla propojit Košice s řeckým městem

---

2) <https://www.scl.org.uk/sites/default/files/2022-03/Procuring%20Net%20Zero%20Construction%20Report%20for%20SCL%2018%20March%202022.pdf>

3) <https://allianceforms.co.uk/about-fac-1/>

Komotini přes území Maďarska, Rumunska a Bulharska. Jednalo by se o východní větev tzv. Via Carpathia spojující Pobaltí s Řeckem. Jako součást projektu byly prezentovány několik souvisejících projektů, které se týkaly mj. železničního napojení, námořních přístavů, dopravy po Dunaji atd. Tento jistě velmi zajímavý a ambiciózní plán je však dílem soukromého investora a není vůbec jisté, že o něj projeví zájem vlády dotčených zemí.

**Lelde Lavina** (Sorainen, Lotyšsko) se věnovala prvnímu úspěšnému lotyšskému PPP projektu obchvatu města Kėkava, který tvoří součást dálničního spojení tzv. Via Baltica. PPP projekt byl připravován od roku 2014 a v roce 2021 byla podepsána smlouva. Projekt počítá s výstavbou v délce 3 let a provozem v PPP modelu v délce 20 let s 5letým možným prodloužením. Financování bude probíhat formou tzv. plateb za dostupnost. Je zajímavé, že Lotyšsko má obdobně jako Česká republika za sebou historii 2 neúspěšných silničních PPP projektů v letech 2005–2011, tudíž bylo nutno při jeho přípravě překonat i nejrůznější předsudky.

Odpoledne patřilo tzv. country reports, tedy zprávám o situaci v jednotlivých členských státech Evropské společnosti pro stavební právo.

Zprávu z **Belgie** přednesla **Elke Van Overwaele** (National Confederation of the Belgian Construction Industry). Belgie nemá specifickou PPP legislativu nad rámec transpozice koncesní směrnice EU, pouze Vlámsko má specifické nařízení o PPP z roku 2003. Kromě určitých obecných zkušeností z realizace PPP projektů byly prezentovány 2 velké projekty. Prvním jsou na úrovni Vlámského společenství „Scholen van Morgen“ (školy pro budoucnost), v rámci něhož soukromý partner zajišťuje návrh, výstavbu, financování a třicetiletou údržbu 182 škol. Druhým PPP projektem jsou projekty věznic na federální úrovni.

O situaci v hostitelském **Bulharsku** referovaly **Victoria Penkova** (Dyulgerova & Penkova Law Firm) a **Boyana Milcheva** (Petrov & Co. Law Firm). Bulharsko má zákon o koncesích z roku 2006 a zákon o PPP projektech z roku 2012. V letech 2018–2021 v Bulharsku probíhalo 85 koncesí na stavební práce, 521 koncesí na služby a 33 specifických koncesí na využívání minerálních vod. Většina projektů se odehrává na municipální úrovni, stát byl doposud v jejich podpoře málo aktivní. V současnosti však byla přijata strategie a akční plán, který by měl do roku 2027 podpořit realizaci projektů v oblasti vzdělání, zdravotnictví, kultury a sportu, dále výstavby silnic, zajišťování zásobování teplem a vodou a odpadového hospodářství. Specifická pozornost je dále věnována námořním přístavům a mořským plážím.

Zprávu z **Dánska** prezentoval **Anders Jost Buch** (Molt Wengel). V Dánsku bylo v letech 2004–2021 realizováno 49 PPP projektů. PPP model byl významně inspirován britskými PFI (viz níže). Zajímavé je, že ze studie dánské obdoby Nejvyššího kontrolního úřadu vyplynulo, že realizace touto formou nemusela být vždy ekonomicky nejvýhodnější; v závěrech bylo dokonce vyjádřeno podivení nad tím, že regulatorní rámec podněcuje veřejnou správu, aby PPP projekty realizovala, i když se může jednat o dražší variantu.

Další příspěvek se týkal **Finska** a byl přednesen **Emmou Niemistö** (Merilampi Attorneys Ltd). Finsko má 4 dálniční PPP projekty z let 1997–2015 v délce přes 200 km. Aktuální PPP projekt v sociální oblasti se týká 5 škol a 3 školek v druhém největším finském městě Espoo. Závěrem bylo zdůrazněno, že PPP nejsou pro každého, neboť zejména na straně veřejného sektoru vyžadují velmi kvalifikovaný personál. S ohledem na malý počet realizovaných projektů se nevyplatí vytváření vzorových dokumentů, což však brzdí přenos know-how. Klíčovou otázkou je také, zda cílem je minimalizace nákladů, anebo zajištění klíčových služeb pro obyvatelstvo co nejrychleji.

O PPP v **Itálii** přednášel **Roberto Panetta** (Panetta Law Firm). PPP se v Itálii používá více než 20 let. První počáteční právní regulace byla vydána již v roce 1994, nicméně komplexní právní úprava se datuje až z roku 2006. Počet realizovaných projektů vzrostl z 332 (méně než 1 % všech realizovaných projektů) v roce 2002 na téměř 4 000 (17 %) v roce 2018. Využívají se jak smluvní PPP, tak institucionalizovaná PPP se založením účelové právnické osoby spoluvlastněné veřejným a soukromým sektorem. Významnou úlohu hraje Ministerstvo infrastruktury a dopravy, dohledem je pověřena Národní protikorupční agentura (ANAC). Nejvyšší rada pro veřejné práce vydává stanoviska k projektům národního významu a k projektům financovaným státem či regionálními úřady v hodnotě přesahující 50 mil. eur. V příštích letech se očekává další rozmach PPP v souvislosti s naplánovanými infrastrukturními projekty.

Zprávu z **Nizozemí** podal opět **Arent van Wassenauer**. V Nizozemí se PPP používá od roku 1999, a to přesto, že neexistuje žádná specifická legislativa pro PPP. Celkem bylo realizováno 21 infrastrukturních projektů, poslední z nich byl dokončen v roce 2020, a 17 projektů týkajících se budov (soudy, budovy ministerstev a dalších státních úřadů, vězení, vojenské muzeum, vojenské velitelství). Aktuálně neprobíhá žádné nové zadávací řízení. Ačkoliv se obecně PPP považuje za úspěšné, 5 projektů skončilo v problémech. Problémem je, že projekty jsou příliš komplexní a přenáší příliš rizika na soukromého partnera. Očekává se, že se PPP projekty vrátí, až si stát upraví v tomto směru svoji politiku.

**Anthony Lavers** (White&Case, King's College London) referoval o PPP ve **Velké Británii**, kde je nejběžnější a typickou formou PPP tzv. PFI – Private Finance Initiative, u níž soukromý sektor financuje, staví a provozuje infrastrukturu a poskytuje dlouhodobé služby a facility management na základě dlouhodobé smlouvy. Velká Británie byla v 90. letech 20. století první zemí, kde byl tento koncept pro veřejné služby vyvinut (jako určité pokračování privatizačních snah předchozích konzervativních vlád). Realizace PFI byla pak urychlena za labouristické vlády T. Blaira (min. 45 projektů v letech 1999–2007). Ve Velké Británii neexistuje specifická PPP legislativa, nicméně PPP projekty se dotkly všech oblastí veřejné infrastruktury (např. v letech 1997–2010 bylo v Anglii uzavřeno 102 PPP smluv v sektoru zdravotnictví, ale pouze 35 smluv financovaných čistě z veřejných zdrojů). V současnosti je v provozu více než 700 PFI v celkové hodnotě 57 miliard liber, projekty budou trvat až do roku 2050. Existují ale i neúspěšné projekty. Např. v roce 2004 muselo být kvůli odporu veřejnosti zrušeno mýtné na mostě na ostrov Skye ve Skotsku. Postupně však vzrůstal politický odpor proti PFI a v roce 2018 bylo oznámeno,



že tento model již nebude využíván. Významný dopad měla insolvence společnosti Carillion v lednu 2018, která se dotkla více než 420 projektů. Aktuálně vláda zkoumá nové možnosti využití PPP v rámci upravených schémat.

Zprávu o PPP na **Ukrajíně** přednesl **Volodymyr Yaremko** (Mayer Brown International). Ukrajina má zákon o koncesích z roku 2009 a zákon o PPP z roku 2010. Zajímavostí je možnost podávání nevyžádaných návrhů na PPP projekty, které zajišťují preferenci ve výběru a právo na náhradu nákladů, pokud takový návrh není vybrán. Doposud byly realizovány pilotní projekty týkající se koncesních projektů na provozování přístavů v Olvii a Chersonu. V přípravě (nyní přerušené válečnou situací) jsou následující projekty podporované IFC/EBRD: námořní přístav v Čornomorsku, projekt ve zdravotnictví ve Lvově, silniční PPP program, program týkající se mezinárodních regionálních letišť a program týkající se regionálních nádraží. V rámci nevyžádaných návrhů jde o 2 projekty v silničním sektoru (Krakovec – Lvov – Brody – Rivne a Stryj – Mukačevo). V červnu 2022 byl schválen dodatek k zákonu o PPP, jenž by měl umožnit rychlou poválečnou obnovu Ukrajiny touto formou.

Závěrem možno konstatovat, že existují velké rozdíly mezi jednotlivými zeměmi ve využití PPP projektů, nicméně stále se jedná o velmi významný způsob realizace výstavby veřejné infrastruktury a zajišťování veřejných služeb. V některých státech se jedná o velmi běžný způsob s desítkami až stovkami úspěšných projektů, jiné se potýkají s obdobnými problémy jako Česká republika a jejich projekty se počítají na jednotky. Zajímavé je, že v současnosti došlo k odklonu od PPP v tradiční baště této metody, Velké Británii, nicméně předpokládá se, že projekty budou pokračovat poté, co bude upravena jejich metodika. Jako klíčové předpoklady úspěšné realizace byly zmiňovány zejména vysoká odbornost zúčastněných stran, důvěra mezi partnery a rozumné rozložení rizik.

# Vládní návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku

Libor Dvořák

Na své schůzi konané dne 27. října 2022 schválila vláda návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku a související návrh tzv. změnového zákona. Jednotné environmentální stanovisko (JES) představuje procesní integraci na úseku ochrany životního prostředí, neboť nahradí správní úkony vydávané doposud na úseku ochrany životního prostředí samostatně.

Článek nejprve seznamuje čtenáře s důvody, které vedly k přípravě návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku, zejména v kontextu s výslednou podobou nového stavebního zákona. Následuje podrobnější rozbor obsahu návrhu zákona se zaměřením na vymezení správních úkonů, namísto nichž bude JES vydáváno, dále na procesní aspekty jeho vydání a na organizaci státní správy na tomto úseku. Zmíněny jsou též návaznosti na souběžně projednávaný návrh novely stavebního zákona.

## *Důvody přípravy návrhu zákona*

Nový stavební zákon (č. 283/2021 Sb.) zavedl soustavu orgánů státní stavební správy tvořenou Nejvyšším stavebním úřadem jakožto ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění, dále Specializovaným a odvolacím stavebním úřadem jakožto stavebním úřadem s celostátní působností ve věcech stavebního řádu pro tzv. vyhrazené stavby (stavby dálnic a drah, letecké stavby, stavby definovaných vodních nádrží apod.) a krajskými stavebními úřady jakožto územními správními úřady ve věcech stavebního řádu, které mají pokrývat území jednotlivých krajů.

V návaznosti na stavební zákon novelizoval doprovodný tzv. změnový zákon (č. 284/2021 Sb.) většinu předpisů na úseku ochrany životního prostředí. K nejvýznamnějším změnám došlo na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa, ochrany vod, ochrany ovzduší a prevence závažných havárií. Naprostá většina těchto změn má vstoupit v účinnost 1. července 2024, což platí i pro většinu ustanovení samotného stavebního zákona; původně měl mít nový stavební zákon účinnost již od 1. července 2023, nicméně novelou provedenou zákonem č. 195/2022 Sb. (účinným od 1. července 2022) došlo k jejímu posunutí.

Ve věci povolování záměrů (zejména staveb) stavební a změnový zákon s cílem zrychlit povolovací proces pro záměry v působnosti stavebního zákona integroval podstatnou část kompetencí, tj. agendy stávajících dotčených orgánů do působnosti orgánů státní stavební správy. Agenda vykonávaná dnešními dotčenými orgány by tak s účinností nového stavebního zákona přešla na stavební úřady. Z hlediska předpisů upravujících působnost dotčených

orgánů by se tak stavební úřady ve vymezených věcech nově staly i orgány působícími na jiných úsecích veřejné správy, včetně oblasti ochrany životního prostředí (orgán posuzování vlivů na životní prostředí, orgán ochrany přírody, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, vodoprávní úřad apod.). Součástí řízení vedeného stavebním úřadem by tak bylo rovněž rozhodování o otázkách, které doposud, podle platného a účinného stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) zajišťují dotčené orgány, zejména formou závazných stanovisek.

Pokud některé agendy dotčených orgánů integrovány nejsou, pak jako základní pravidlo z hlediska formy jimi vydávaných správních úkonů platí, že se jedná nikoli o závazné stanovisko, nýbrž o vyjádření. Výjimkami na úseku ochrany životního prostředí jsou souhlas k některým činnostem (mj. k provádění staveb) ve zvláště chráněných územích a povolení k nakládání s vodami, které mají být vydávány formou rozhodnutí (v prvním případě vydaným orgánem ochrany přírody, ve druhém případě vodoprávním úřadem).

Pro neintegrované agendy založil nový stavební zákon tzv. fikci souhlasu – pokud není vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko vydáno dotčeným orgánem ve stanovené lhůtě (30 dnů, resp. v některých případech 60 dnů), považuje se za souhlasné a bez podmínek. Výjimku z fikce souhlasného závazného stanoviska nebo vyjádření zavedl nový stavební zákon pro závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (tzv. stanovisko EIA) a také pro vybrané správní akty orgánu ochrany přírody (např. stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, udělení souhlasu k činnostem v ptačích oblastech apod.). Důvodem jsou v obou případech požadavky vyplývající z práva EU – stav, kdy by daný správní akt s definovaným obsahem nebyl vydán, a nastoupila by fikce souhlasu, by zde znamenal rozpor s příslušnými směrnici EU.<sup>1)</sup>

Ačkoli nový stavební zákon přinesl mnohá pozitiva, například v podobě vytvoření právního rámce pro digitalizaci na úseku územního plánování a stavebního řádu (zejména tzv. portál stavebníka), některé jeho základní prvky v úpravě povolovacího řízení lze hodnotit jako riziková jak pro samotný proces povolování záměrů zajišťovaný stavebními úřady, tak z hlediska úrovně ochrany veřejných zájmů.

Soustava orgánů státní stavební správy je novým stavebním zákonem koncipována jako čistě státní – zákon tak v oblasti své působnosti odstranil tzv. spojený (smíšený) model veřejné správy. Tento krok byl vnímán jako značně kontroverzní v průběhu celého legislativního procesu k novému stavebnímu zákonu, zejména při projednávání vládního návrhu v Parlamentu (příznačně v této souvislosti je, že Senát zaujal k návrhu zákona jednohlasně vyjádřené zamítavé stanovisko).

Co se týče vztahu orgánů státní stavební správy a dotčených orgánů, představuje výše nastíněná integrace některých dotčených orgánů další negativa z pohledu ochrany veřej-

---

1) Směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (2011/92/EU), směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (92/43/EHS), směrnice o ochraně volně žijících ptáků (2009/147/ES).

ných zájmů. Jednak se zákonem založila nesystémovost a dvoukolejnost u veřejných zájmů hájených dosud dotčenými orgány, neboť ochrana konkrétního veřejného zájmu má být v případě integrovaných agend rozdělena mezi stavební úřad a dotčený orgán, přičemž kritériem by mělo být pouze to, zda půjde o záměr podle stavebního zákona, či nikoli (např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu došlo k integraci na úrovni obce s rozšířenou působností – ve vztahu k záměrům povolovaným podle stavebního zákona tak bude orgánem ochrany zemědělského půdního fondu stavební úřad, ovšem ve vztahu k jiným záměrům jím zůstává obec s rozšířenou působností). Především však hrozí riziko potenciálního oslabení ochrany veřejných zájmů v konkrétních případech, zejména v důsledku nedostatečného odborného zázemí na straně stavebních úřadů. Tyto obavy byly vyjádřeny mnoha subjekty již v připomínkovém řízení, avšak v průběhu dalšího projednávání nebyly rozptýleny, spíše naopak. Obecně lze bohužel konstatovat, že otázce vybudování a zajištění chodu celé nové soustavy státní stavební správy, zejména po personální stránce, nebyla v průběhu legislativního procesu k novému stavebnímu zákonu věnována náležitá pozornost.

Z těchto důvodů se vládní koalice konstituovaná na základě výsledků voleb konaných v říjnu 2021 ve svém programovém prohlášení zavázala k úpravě nového stavebního zákona, a to ve směru zachování stavebních úřadů na místní úrovni, kde rozhodují se znalostí prostředí. Co se týče postavení dotčených orgánů (konkrétně na úseku ochrany životního prostředí), přislíbila vláda zavedení institutu tzv. jednotného environmentálního povolení. Oba tyto úkoly jsou v Programovém prohlášení vlády obsaženy v kapitole Regionální a místní rozvoj, nicméně co se týče resortního rozdělení prací, novelu stavebního zákona připravilo a práce v průběhu legislativního procesu zajišťovalo Ministerstvo pro místní rozvoj; v případě závazku týkajícího se zavedení jednotného environmentálního povolení bylo odpovědným resortem Ministerstvo životního prostředí. Legislativní proces byl mezi oběma ministerstvy časově koordinován – příslušné materiály tak byly do připomínkového řízení a následně vládě předkládány souběžně.

### ***Předmět a rozsah JES***

Závazek zavedení jednotného environmentálního povolení naplňuje vládní návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku. JES bude ve formě závazného stanoviska vydáváno pro dva (částečně se prolínající) typy záměrů:

- záměry povolované podle stavebního zákona,<sup>2)</sup>
- záměry vyžadující posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.).

Bude-li návrh zákona přijat, dojde k procesní integraci na úseku ochrany životního prostředí, neboť JES bude vydáváno namísto správních úkonů, vydávaných doposud na úseku ochrany životního prostředí samostatně (většinou v podobě závazného stanoviska).

---

2) Záměrem se podle stavebního zákona rozumí stavba, soubor staveb, zařízení, údržba dokončené stavby, změna využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma.

JES bude podkladem především pro rozhodování stavebního úřadu v řízení o povolení záměru. V případě záměrů vyžadujících EIA je nicméně předmět JES poněkud širší – bude vydáván pro rozhodování správních orgánů vedoucích tzv. navazující řízení [viz § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí], ať už jím bude řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nebo řízení vedené jiným správním orgánem (např. řízení o stanovení dobývacího prostoru či řízení o povolení hornické činnosti vedené obvodním báňským úřadem). Řízení, pro něž bude JES podkladem, označuje návrh zákona souhrnně jako tzv. následná řízení.

Důvodem tohoto přístupu byla snaha o maximální přehlednost a nezavádění několika procesních režimů. V souvislosti se záměry v režimu EIA je však třeba pro úplnost zmínit, že JES zde bude vydáváno také, ale bude na volbě stavebníka, zda v rámci procesu EIA (pak bude JES současně stanoviskem EIA) anebo až poději, po vydání stanoviska EIA.<sup>3)</sup> V každém případě však i zde bude JES nahrazovat správní úkony vydávané doposud dotčenými orgány samostatně.

Nejvýznamnějšími správními úkony, které se podle návrhu zákona ocitnou nově v režimu JES, jsou podle jednotlivých tzv. složkových předpisů:

- zákon o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.) – souhlas k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, povolení ke kácení dřevin, souhlas k umísťování a povolování staveb a jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (tzv. druhová ochrana);
- vodní zákon (č. 254/2001 Sb.) – souhlas ke stavbám, zařízením nebo činnostem, které mohou ovlivnit vodní poměry, závazné stanovisko v případech, pokud mohou být dotčeny zájmy podle vodního zákona;
- zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (č. 334/1992 Sb.) – souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu;
- lesní zákon (č. 289/1995 Sb.) – závazné stanovisko v případech, kdy jsou dotčeny zájmy chráněné lesním zákonem, rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa, resp. o omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa;
- zákon o ochraně ovzduší (č. 201/2012 Sb.) – vyjádření k povolení záměru obsahujícího stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 (tzv. vyjmenovaný stacionární zdroj);
- zákon o odpadech (č. 541/2020 Sb.) – závazné stanovisko k terénním úpravám a k odstranění stavby podléhající povolení podle stavebního zákona z hlediska nakládání s odpady nebo vedlejšími produkty;
- zákon o prevenci závažných havárií (č. 224/2015 Sb.) – závazné stanovisko, které je podkladem pro vydání rozhodnutí v řízení podle stavebního zákona, pokud realizace nového

---

3) Návrh zpracovaný Ministerstvem životního prostředí byl postaven na plné integraci JES a procesu EIA. Úprava předpokládající volbu stavebníka byla doplněna až na základě opakovaně vznesených požadavků (Ministerstvo průmyslu a obchodu, Hospodářská komora apod.) v rámci vypořádání připomínkového řízení.

stavebního záměru situovaného v dosahu havarijních projevů, které jsou specifikované v příslušném posouzení rizik závažné havárie objektu zařazeného do skupiny A nebo do skupiny B, může způsobit nebo zvýšit riziko závažné havárie nebo zhoršit její následky.

Stranou režimu JES zůstávají pouze správní úkony specifické, zejména ty, které jsou vázány výlučně na jedinou složku životního prostředí. Jejich zahrnutí do JES by tak bylo spíše kontraproduktivní – příkladem je vyjádření krajského úřadu k projektům geologických prací obsahujících definované rozsáhlejší strojní vrtné práce podle § 6 odst. 3 zákona o geologických pracích (č. 62/1988 Sb.).

Do JES nemají být integrovány správní úkony vydávané orgány ochrany přírody ve zvláště chráněných územích, v evropsky významných lokalitách a v ptačích oblastech. V těchto přírodně nejceněnějších územích, v nichž veškerou státní správu i management vykonávají speciální orgány ochrany přírody, bude pro účely povolení záměru nezbytné rozhodnutí orgánu ochrany přírody, konkrétně Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (v chráněných krajinných oblastech, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách), správ národních parků (v národních parcích) a krajských úřadů (v přírodních rezervacích a přírodních památkách).<sup>4)</sup>

Samostatně budou i nadále vydávána povolení provozního charakteru na úseku ochrany životního prostředí, tj. integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.), povolení provozu tzv. vyjmenovaného stacionárního zdroje podle zákona o ochraně ovzduší, povolení provozu zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu podle zákona o odpadech a povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami podle vodního zákona. Důvodem je jednak odlišný předmět těchto provozních povolení od povolení vydávaných podle stavebního zákona, jednak poměrně časté změny tohoto typu povolení (mnohdy z iniciativy samotného držitele povolení, resp. provozovatele daného zařízení), kdy přitom na zařízení nedochází k žádným stavebním úpravám ani ke změně v užívání stavby.

Zásadním pozitivem zavedení JES z pohledu stavebníka (žadatele) bude koncentrace správních úkonů potřebných pro povolení záměru (v režimu stavebního zákona) z hlediska životního prostředí do úkonu jednoho. Namísto několika správních úkonů vydávaných často více orgány působícími na úseku ochrany životního prostředí bude vydáván pouze jediný správní úkon, a to ve formě závazného stanoviska. Bude přitom čistě na stavebníkovi, zda si o vydání JES požádá ještě před vedením řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, nebo zda podá žádost ke stavebnímu úřadu bez JES – v takovém případě si je

---

4) Podle návrhu Ministerstva životního prostředí odeslaného vládě se samostatné rozhodnutí orgánu ochrany přírody předpokládalo také pro záměry nacházející se v ochranných pásmech zvláště chráněných území. Na základě požadavku ministra dopravy vzneseného na jednání vlády byla ochranná pásma z režimu rozhodnutí vypuštěna, tj. i v ochranných pásmech zvláště chráněných území bude vydáváno JES. Požadavek byl odůvodněn tím, že tato ochranná pásma zahrnují zastavěná území desítek měst a obcí s běžnými stavebními potřebami.

u správního orgánu příslušného k vydání JES (v dikci zákona tzv. příslušný orgán) jakožto u jednoho z dotčených orgánů vyžádá stavební úřad. Komunikace mezi stavebníkem, stavebním úřadem a příslušným správním orgánem pro vydání JES bude probíhat primárně elektronicky, prostřednictvím portálu stavebníka (§ 268 stavebního zákona).

Důležitým aspektem zavedení JES, zejména v porovnání se stavem podle nového stavebního a změnového zákona, je také důsledná ochrana veřejných zájmů, konkrétně v oblasti ochrany životního prostředí.<sup>5)</sup> Návrh zákona ruší integraci agendy orgánů ochrany životního prostředí do činnosti stavebních úřadů, čímž eliminuje riziko neodborného rozhodování, které by v konkrétních případech mohlo vést ke škodám na životním prostředí (mnohdy nevratného charakteru), k neplnění požadavků vyplývajících z unijního práva apod.

### **Proces vydání JES**

Jak již bylo zmíněno, o vydání JES může požádat přímo stavebník (žadatel), a to ještě před řízením o povolení záměru – JES v podobě závazného stanoviska bude v takovém případě součástí žádosti o povolení záměru. Pokud JES není součástí žádosti o povolení záměru, pak si vydání JES vyžádá u příslušného orgánu stavební úřad (§ 184 odst. 3 stavebního zákona).

Žádost o vydání JES musí kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem obsahovat všechny náležitosti stanovené předpisy na úseku ochrany životního prostředí pro vydání jednotlivých správních úkonů, namísto nichž se právě JES vydává (viz např. náležitosti žádosti v řízení ve věcech ochrany přírody podle § 83 zákona o ochraně přírody a krajiny, náležitosti žádosti o vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 6 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu apod.). Aby se v žádosti nemusely uvádět jednotlivé údaje duplicitně, obsahuje návrh zákona pravidlo, že pokud je shodný údaj vyžadován podle více právních předpisů, postačí, uvede-li jej žadatel v žádosti pouze jednou. Součástí žádosti musí být vždy také dokumentace pro povolení záměru podle stavebního zákona.

Za účelem efektivního vedení procesu směřujícího k vydání JES a při inspiraci obdobnou úpravou obsaženou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí je součástí návrhu zákona tzv. předběžná konzultace, kdy příslušný orgán a správní orgány příslušné podle jiných právních předpisů (k tomuto pojmu viz níže) jsou povinny, pokud o to žadatel požádá ještě před podáním žádosti o vydání JES, projednat se žadatelem uvažovaný záměr, poskytnout mu informace k náležitostem žádosti a dalším souvisejícím okolnostem tak, aby bylo možné vydat JES bez zbytečného odkladu po podání žádosti.

Obsahuje-li žádost všechny náležitosti a netrpí ani jinými vadami, posuzuje ji spolu s příloženou dokumentací příslušný orgán. V této fázi se může (ale nemusí) obrátit

---

5) V oblasti ochrany životního prostředí zakotvují příslušné zákony celou řadu veřejných zájmů (viz např. § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, § 23 odst. 1 vodního zákona apod.).

na správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu k vydání správního úkonu, namísto nějž se vydává JES (v dikci zákona jde o tzv. správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu).<sup>6)</sup> Tento správní orgán vydá k žádosti nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy mu byla doručena úplná žádost, své vyjádření, a doručí jej příslušnému orgánu. V tomto vyjádření uvede, zda považuje záměr za přípustný a jaké podmínky mají být z hlediska jím chráněných zájmů zahrnuty do JES.

Participace správního orgánu příslušného podle jiného právního předpisu na vydání JES byla jednou z oblastí, u níž došlo v průběhu dosavadního projednávání návrhu zákona k významnějšímu posunu. Původní návrh byl v zásadě postaven na tom, že do JES budou jednotlivé správní úkony vydávané na úseku ochrany životního prostředí zahrnovány, tj. správní orgány příslušné k jejich vydání se k žádosti a přiložené dokumentaci měly vyjadřovat vždy (obligatorně), a účelem JES bylo spíše shrnout je do jednoho správního úkonu. Na základě připomínek obdržených v připomínkovém řízení předkladatel ve snaze maximálně zjednodušit a zefektivnit proces vydání JES tuto koncepci posunul ve smyslu posílení odpovědnosti příslušného orgánu, tj. toho orgánu, který JES vydává. Součástí této odpovědnosti je také zhodnocení toho, zda je vyjádření správního orgánu příslušného podle jiného právního předpisu pro příslušný orgán vydávající JES nezbytné. Proto jsou vyjádření pouze fakultativní, a jejich odborná povaha je dále akcentována tím, že jsou výslovně vyloučena z přezkumu podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Ať už jsou správní orgány příslušné podle jiných právních předpisů požádány o vyjádření či nikoli, platí podle jednoho ze společných ustanovení návrhu zákona, že příslušný orgán vykonává při vydávání JES působností těchto orgánů, konkrétně působností vztahující se ke správním úkonům, namísto nichž se vydává JES. Pokud je takovým správním úkonem rozhodnutí (viz např. výjimka z tzv. druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny), stane se toto rozhodnutí součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v následném řízení.

### ***JES – obsah, lhůty, platnost, změna***

Na základě posouzení žádosti a všech připojených podkladů a s případným využitím podkladových vyjádření vydá příslušný orgán souhlasné JES, shledá-li daný záměr z hlediska vlivů na všechny dotčené složky životního prostředí přípustný; v opačném případě vydá nesouhlasné JES. Zákon podrobněji definuje náležitosti JES – jeho nejdůležitějšími částmi v praxi nepochybně budou podmínky pro povolení záměru (v závazné části) a odůvodnění přípustnosti nebo nepřípustnosti záměru z hlediska všech dotčených složek životního prostředí, resp. odůvodnění jednotlivých podmínek pro povolení záměru (v části odůvodnění).

---

6) Typicky jím bude obecní úřad obce s rozšířenou působností (například podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) – v případě, že příslušným orgánem bude krajský úřad. Zákon současně obsahuje zásadu, podle níž se k vydání vyjádření vůbec nepřistoupí, pokud je příslušný orgán současně správním orgánem příslušným podle jiného právního předpisu.



Zákon definuje odchylně od správního řádu (§ 149 odst. 4) lhůty pro vydání JES – toto závazné stanovisko musí být vydáno bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 60 dnů ode dne podání úplné žádosti. Tuto lhůtu může příslušný orgán usnesením prodloužit nejvýše o 30 dní, a to pouze za zákonem stanovených okolností (nezbytnost obstarání dalších podkladů s ohledem na okolnosti záměru, potřeba provedení ohledání na místě nebo pokud jde o zvlášť složitý případ).

Na JES jakožto závazné stanovisko dotčeného orgánu se vztahuje tzv. fikce souhlasu, tj. není-li vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek. V příslušném ustanovení stavebního zákona (§ 178 odst. 4) je nicméně paralelní novelizací tohoto zákona upraveno již stávající pravidlo (viz výše), které zajišťuje soulad s právem EU. Fikce JES tak nenastupuje v plném rozsahu – vyloučena bude vždy u stanoviska EIA (ať už je toto stanovisko vydáváno samostatně anebo současně jako stanovisko JES) a také v případech, že je JES vydáváno namísto vyjmenovaných správních úkonů orgánu ochrany přírody (např. posouzení splnění podmínek pro stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, udělení souhlasu k činnostem v ptačích oblastech apod.).

Návrh zákona počítá s omezenou dobou platnosti JES (5 let) s tím, že mechanismus navázání této platnosti na následné řízení a podmínky prodloužení platnosti JES jsou konstruovány velmi obdobně, jako je tomu u stanoviska EIA podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. JES tak musí být platné v době vydání rozhodnutí v následném řízení v prvním stupni, a jeho platnost příslušný orgán na žádost žadatele závazným stanoviskem prodlouží nejvýše o 5 let (i opakovaně) – za podmínky, že nedošlo ke změně okolností rozhodných pro jeho vydání. Za účelem tohoto posouzení bude muset být součástí žádosti o prodloužení platnosti JES vždy také popis aktuálního stavu dotčeného území, včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání JES.

Poněkud odlišným institutem je tzv. změna okolností rozhodných pro vydání JES, pokud nastane v době platnosti JES. V takovém případě může žadatel požádat o změnu JES – výsledkem vyhodnocení změn okolností ze strany příslušného orgánu pak bude buď změna JES (pokud je z hlediska vlivů na všechny dotčené složky životního prostředí vyhodnocena jako přípustná) nebo vyznění žadatele, že změna JES možná není (pokud příslušný orgán shledá změnu jako nepřípustnou, a to ze stejného hlediska).

Návrh zákona ukládá příslušnému orgánu zveřejnit JES bez zbytečného odkladu od jeho vydání, po dobu nejméně 15 dnů. Způsob zveřejnění není blíže specifikován, lze předpokládat, že budou využívány příslušné informační systémy, popřípadě elektronická úřední deska příslušného orgánu. O vydání JES musí též příslušný orgán vyzněním dotčené obce. Povinnost zveřejnění, resp. vyznění se netýká JES vydaných pro záměry, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu.

## Výkon státní správy (orgán JES)

Výkon státní správy spočívá kromě samotného vydávání JES dále v kontrole dodržování podmínek stanovených na základě (předtím vydaného) JES rozhodnutím v následném řízení, v ukládání opatření k nápravě závadného stavu vzniklého neplněním těchto podmínek, a také v projednávání přestupků.

*Ministerstvo životního prostředí* jakožto ústřední správní úřad pro tuto oblast bude JES vydávat pouze pro relativně úzce vymezenou skupinu záměrů podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>7)</sup> Pokud je takto založena jeho kompetence, je k vydání JES příslušné i v případě, že je EIA prováděna samostatně, tj. před podáním žádosti o vydání JES.

Dílčí kompetenci na ústřední úrovni zakotvuje návrh zákona také pro *Ministerstvo zemědělství* formou jeho participace na přezkumu JES v jeho částech odpovídajících oblastem, u nichž toto ministerstvo vykonává působnost ústředního správního úřadu – konkrétně jde o oblast státní správy lesa podle lesního zákona a částečně i o oblast vodního hospodářství podle vodního zákona. V případě, že se JES vydané Ministerstvem životního prostředí nebo krajským úřadem dotýká některé z těchto oblastí, musí si orgán provádějící jeho přezkum (v rámci odvolání i samostatného přezkumného řízení) vyžádat vyjádření od Ministerstva zemědělství.

*Krajský úřad* je orgánem JES v následujících, zákonem taxativně vymezených případech (pro založení kompetence krajského úřadu postačí naplnění pouze jednoho z nich):

- záměry v režimu EIA podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, s výjimkou záměrů, kdy je k vydání JES příslušné Ministerstvo životního prostředí (viz výše); i zde analogicky platí, že příslušnost krajského úřadu je založena také v případě, že je EIA prováděna samostatně, před podáním žádosti o vydání JES,
- záměry, pro jejichž realizaci je vyžadována výjimka z tzv. druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny,
- je-li záměrem dotčen zemědělský půdní fond podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu o výměře pozemku větší než 1 ha,
- jsou-li záměrem dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa podle lesního zákona o výměře větší nebo rovné 1 ha,
- jsou-li záměrem dotčeny hraniční vody podle vodního zákona,<sup>8)</sup>

---

7) Podle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí půjde konkrétně o body 8–13 (jaderné elektrárny, reaktory a další jaderná zařízení), bod 43 (definovaná letiště), 44 (celostátní železniční dráhy), 47 (dálnice I. a II. třídy), 48 (definované silnice nebo místní komunikace), 50 (definované vodní cesty, přístavy, přístaviště a překladiště pro plavidla), 66 (definovaná potrubí a produktovody) a 84 (definovaná nadzemní vedení elektrické energie).

8) Rozhodování ve věcech hraničních vod je obecně specifické z důvodů potřeby komunikace s dotčeným sousedním státem, resp. závazků, které vyplývají z dvoustranných mezinárodních smluv. Z tohoto důvodu je v těchto případech doplněna povinnost předchozího projednání s vybranými ústředními správními úřady (podle povahy věci se jedná o Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zdravotnictví) před vydáním JES, a také speciální úprava

- je-li součástí záměru stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší nebo pozemní komunikace kategorie dálnice nebo silnice I. třídy v zastavěném území obce nebo parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání, nebo
- je-li součástí záměru nový objekt nebo nová stavba umístěné v dosahu havarijních projevů podle zákona o prevenci závažných havárií.

*Obecní úřad obce s rozšířenou působností* má kompetenci stanovenou zbytkovým způsobem, tj. bude orgánem JES pouze v případech, kdy k jeho vydání není příslušné ani Ministerstvo životního prostředí ani krajský úřad.

Posledním orgánem státní správy podle navrhovaného zákona jsou *újezdni úřady*, které budou orgánem JES výhradně na území vojenských újezdů ve smyslu zákona o zajišťování obrany České republiky (č. 222/1999 Sb.).

### **Přestupky**

Návrh zákona stanovuje skutkovou podstatu přestupku, která je naplněna, pokud fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba nesplní některou z podmínek stanovených na základě JES rozhodnutím vydaným v následném řízení. Výše horní hranice sazeb pokut je diferencována (do výše 1 000 000 Kč v případě fyzické osoby, do výše 10 000 000 Kč v případě podnikající fyzické osoby či právnické osoby) a byla stanovena na základě porovnání horních sazeb zakotvených u příslušných přestupků v jednotlivých zákonech v oblasti ochrany životního prostředí upravujících nahrazované správní úkony.

V souvislosti s úpravou přestupků v oblasti JES je třeba zmínit souběžně projednávaný návrh novely stavebního zákona. Do jeho společných ustanovení o přestupcích (§ 304) je nově doplňováno pravidlo, podle něhož se za přestupek podle stavebního zákona nepovažuje porušení takových podmínek rozhodnutí, které stavební úřad převzal do svého rozhodnutí na základě JES. Smyslem nového společného ustanovení je, aby protiprávní jednání spočívající v porušení podmínek rozhodnutí vyplývajících z JES postihovaly orgány vykonávající státní správu v oblasti JES, nikoli stavební úřady, které jinak rozhodují o povolení záměru, a do svého rozhodnutí zahrnují podmínky a závěry uvedené v JES. V důsledku nové výslovné úpravy nebude mj. docházet k nejistotě, který správní orgán přestupkové řízení vede, a zda již nebylo zahájeno v téže věci jiným správním orgánem.

### **Účinnost**

Účinnost zákona o jednotném environmentálním stanovisku je navržena k 1. červenci 2023. Jedno z přechodných ustanovení nicméně reflektuje novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 195/2022 Sb., která stanovila tzv. přechodné období s tím, že pouze

---

počítající s pozastavením běhu lhůt pro vydání JES – po dobu projednávání záměru týkajícího se hraničních vod ve zvláštních orgánech zřízených podle mezinárodních smluv (těmi jsou dvoustranné komise pro vodohospodářské otázky na hraničních vodách, popřípadě zmocněnci smluvních stran).

u vyhrazených staveb, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb se již od 1. července 2023 bude při jejich povolování postupovat podle nového stavebního zákona (u ostatních staveb tomu bude až od 1. července 2024). Analogicky k tomu se pravidla pro vydávání JES budou od 1. července 2023 aplikovat pouze na vyhrazené stavby, stavby s nimi související a stavby tvořící s nimi soubor staveb.

### **Změnový zákon**

Doprovodný návrh změnového zákona obsahuje novelizace několika dalších předpisů – zákona o geologických pracích, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, lesního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, vodního zákona, zákona o pohřebnictví, zákona o správních poplatcích, zákona o ochraně ovzduší, zákona o prevenci závažných havárií a zákona o odpadech. V přímé návaznosti na návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku jsou nejdůležitější částí těchto souvisejících úprav tzv. integrační formule uvedené v každém z dotčených zákonů u úpravy toho správního úkonu, který bude prostřednictvím JES nahrazován. Integrační formule vždy uvádí, že daný správní úkon se nevydává, pokud jde o záměr vyžadující JES.

Ve věci novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba zmínit také původně navrhované navrácení úpravy účasti veřejnosti (spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny) do řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Novelou dosud platného a účinného stavebního zákona, resp. připojenou novelou zákona o ochraně přírody a krajiny došlo totiž s účinností od 1. ledna 2018 k omezení účastenství spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny pouze na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve správních řízeních, která vedou jiné správní orgány (zejména pak stavební úřady), tak dnes není zajištěna účast spolků, byť se rovněž může jednat o záměry s dopadem na zájmy ochrany přírody a krajiny.<sup>9)</sup> Návrh zákona rozeslaný do připomínkového řízení, resp. návrh předložený posléze vládě právní úpravu účasti spolků ve správních řízeních bez dalšího navrácen do podoby před 1. lednem 2018. Protože v této věci přetrvával rozpor, řešila jej vláda – ta se nepřiklonila k návrhu Ministerstva životního prostředí a rozhodla, že dané ustanovení (§ 70 odst. 3) zákona o ochraně přírody a krajiny zůstane nezměněno.

Vládní návrhy zákona o jednotném environmentálním stanovisku a souvisejícího tzv. změnového zákona jsou aktuálně – společně s vládním návrhem novely stavebního zákona – projednávány Poslaneckou sněmovnou České republiky.<sup>10)</sup>

---

9) Pouze v případě záměrů v režimu EIA se spolky mohou účastnit tzv. navazujícího řízení, splní-li požadavky stanovené zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí [viz § 3 písm. i) zákona].

10) Návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sněmovní tisk č. 328), návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sněmovní tisk č. 329), návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony (sněmovní tisk č. 330).

# Obnovitelné zdroje energie optikou stavebního zákona

Martin Daněk

Současná energetická krize přinesla do popředí obnovitelné zdroje energie jako jeden z nástrojů, který může přispět ke snížení závislosti České republiky na fosilních palivech. Z tohoto důvodu Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo několik návrhů právních předpisů, které zásadním způsobem zjednodušují a zefektivňují umísťování a povolování výroben energie využívající obnovitelné zdroje. Cílem tohoto článku je stručně popsat, jak povolovací procesy fungují v současném stavebním zákoně<sup>1)</sup> a jaké legislativní změny jsou nyní projednávány.

## Současný stav

Stavební zákon nečiní mezi jednotlivými druhy obnovitelných zdrojů energie rozdíly a na všechny uplatňuje stejná pravidla. Není tedy rozhodné, zda jde o fotovoltaickou elektrárnu, větrnou elektrárnu, výrobu plynu nebo tepla z obnovitelných zdrojů energie. Klíčové je posouzení, zda vybudováním výroby energie využívající obnovitelný zdroj má vzniknout nová stavba, či zda má být pouze součástí stávající stavby.

V prvním případě je pro umísťování a realizaci staveb pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů rozhodující jejich instalovaný výkon. V případě staveb do instalovaného výkonu 20 kW pro umístění postačí územní souhlas podle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Umístit stavbu lze pouze v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, přičemž záměr musí být v souladu s územně plánovací dokumentací, zejména s regulací předmětné plochy v územním plánu. Stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů nelze umísťovat v nezastavěném území, jelikož takový záměr je v rozporu s § 18 odst. 5 stavebního zákona.

Samotná realizace stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů s instalovaným výkonem do 20 kW je následně zcela ve volném režimu podle § 103 odst. 1 písm. e) bod 9 stavebního zákona a není vyžadováno jakékoliv posouzení ze strany stavebního úřadu. Jediným správním aktem v procesu celé výstavby je tedy pouze územní souhlas.

V případě, že výroba energie má být součástí stávající stavby, jde pouze o tzv. instalaci využívající obnovitelný zdroj energie, typicky jde o fotovoltaické panely na střeše stavby. Aby mohla být instalace považována za součást stavby, musí být instalace funkčně spojena se stavbou, být s ní propojena elektroinstalací a instalace musí primárně sloužit stavbě k zásobování elektrickou energií. Instalace může být rovněž umístěna na stavebním

---

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

nebo zastavěném pozemku, jehož součástí bude nebo je stavba, pokud instalace přímo na stavbu není možná. Klíčové je však rovněž posouzení, zda je instalace se stavbou funkčně spojena a slouží stavbě k zásobování elektrickou energií.

Není rozhodující, zda instalace je či není napojena na distribuční soustavu (on-grid či off-grid nebo také ostrovní systém). O součást stavby půjde i v případě, že jsou přebytky elektrické energie prodávány do distribuční soustavy. Instalovaný výkon instalace však musí být úměrný předpokládané spotřebě stavby, na kterou je instalována. Proávány tedy mohou být přebytky elektrické energie, nemůže však dojít k situaci, kdy na stavbu s předpokládanou spotřebou 8 kW bude umístěna instalace např. o výkonu 50 kW, přičemž drtivá většina vyrobené elektřiny bude prodávána. V takovém případě instalace není součástí stavby, jelikož neslouží stavbě, na kterou je instalována.

V případě, že nejsou splněny výše zmíněné podmínky, pak je výrobní energie využívající obnovitelný zdroj vždy samostatnou stavbou a to bez ohledu na skutečnost, kde je umístěna. Může tedy dojít k situaci, že výrobní energie využívající obnovitelný zdroj je umístěna na střeše stavby, avšak nesplňuje podmínky instalace a nestane se tak součástí stavby. V takovém případě se výrobní energie využívající obnovitelný zdroj posuzuje jako samostatná stavba a jde o tzv. stavbu na stavbě.

Pokud jsou výše citované podmínky splněny a výrobní energie z obnovitelných zdrojů se stane součástí stavby, pak samotná instalace je stavební úpravou této stavby podle § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

Stavební úprava nikdy nevyžaduje územní rozhodnutí ani územní souhlas podle § 79 odst. 5 stavebního zákona. Stavební úpravy jsou z územního rozhodování vyňaty, jelikož se má za to, že pokud původní stavba byla umístěna a byl posouzen její soulad s územně plánovací dokumentací, pak i stavební úprava pro instalaci využívající obnovitelný zdroj energie je v souladu s územně plánovací dokumentací a není tedy nutné znovu její soulad s územně plánovací dokumentací posuzovat.

Co se týče stavebního povolení nebo ohlášení, pak § 103 odst. 1 písm. d) stanoví podmínky stavebních úprav, které pokud jsou splněny, není stavební povolení ani ohlášení vyžadováno a stavební úprava je zcela ve volném režimu. Mezi tyto podmínky patří, že stavební úprava nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí a její provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravu stavby, která je kulturní památkou.

Většina nastíněných podmínek je formulována jasně a nezpůsobuje výkladové problémy. Výjimkou může být podmínka, že se nesmí měnit vzhled stavby, jelikož jde o subjektivní kritérium a vždy záleží na konkrétním typu území, rázu krajiny a taktéž na osobních preferencích osoby, která daný záměr posuzuje. Obdobně může být problematická podmínka, že stavební úprava nesmí negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby. V tomto

případě je nutné každý záměr posuzovat individuálně a typicky je nutná konzultace s Hasičským záchranným sborem jako s dotčeným orgánem. Z tohoto důvodu Ministerstvo pro místní rozvoj připravilo novelu stavebního zákona, která má za cíl mimo jiné vyřešit tyto problematické podmínky, k tomu viz dále v tomto článku.

V případě, že některá z podmínek stanovených v § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona není splněna, pak taková stavební úprava vyžaduje stavební povolení nebo ohlášení podle § 103 odst. 2 stavebního zákona.

## **Lex OZE I**

V současné době je Poslaneckou sněmovnou projednáván návrh zákona, který dostal pracovní název lex OZE I.<sup>2)</sup> Jde o společný návrh zákona Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj, kdy je navrhováno v energetickém zákoně zvýšit hranici instalovaného výkonu z 10 kW na 50 kW, od které je nutná pro výroby elektrické energie licence od Energetického regulačního úřadu.

Dále se navrhuje ve stavebním zákoně doplnit § 103 odst. 1 písm. e), který stanoví speciální podmínky stavebních úprav v případě instalací využívající obnovitelný zdroj energie. Dle navrhované právní úpravy se již nebude posuzovat podmínka, že se nesmí měnit vzhled stavby. Jak již bylo řečeno, jde o subjektivní parametr, který způsoboval výkladové potíže a docházelo tak k rozdílným posouzením obdobných záměrů, což je nežádoucí. Dále bude namísto podmínky, že stavební úprava nesmí negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby, stanoveno, že musí být splněny podmínky bezpečnosti instalace podle prováděcího právního předpisu. Dochází tak ke zcela zásadnímu zjednodušení, jelikož nebude nutné každý záměr posuzovat individuálně a konzultovat záměr s Hasičským záchranným sborem, ale podmínky bezpečnosti instalace budou transparentně stanoveny v prováděcím právním předpise a stavebník tak bude moci sám zhodnotit, zda jím navrhovaná stavební úprava dané podmínky splňuje.

Speciální ustanovení týkající se stavebních úprav lze užít pouze do limitu instalovaného výkonu 50 kW. Pokud je tento limit přesáhnout, uplatní se běžná právní úprava stavebních úprav stanovená v § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

V neposlední řadě novela zavádí, že samostatné stavby pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů do instalovaného výkonu 50 kW budou zcela ve volném režimu a nebude nutné jakékoliv posouzení ze strany stavebního úřadu. Nebude tedy vyžadován ani územní souhlas, který podle současné právní úpravy je nutný u staveb pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů do instalovaného výkonu 20 kW.

---

2) Sněmovní tisk č. 313. Ke dni napsání tohoto článku se zákon nacházel ve třetím čtení a nebyl doposud schválen.

## Nový stavební zákon

Nový stavební zákon<sup>3)</sup> byl již publikován ve Sbírce zákonů a jde tak o platný právní předpis s tím, že je plánována dvojitá účinnost, a to 1. 7. 2023 pro tzv. vyhrazené stavby, což jsou stavby v působnosti nově zřizovaného Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, a 1. 7. 2024 pro všechny jiné stavby.

Za zásadní změnu zavedenou novým stavebním zákonem lze považovat integraci jednotlivých povolovacích procesů, kdy namísto územního rozhodnutí/územního souhlasu a stavebního povolení/ohlášení bude existovat jednotné povolení záměru. Nadále lze tedy pouze rozlišovat, zda určitá výrobní energie využívající obnovitelný zdroj vyžaduje povolení záměru či nikoliv. Pokud není povolení vyžadováno, pak je záměr zcela ve volném režimu a není nutné jakékoliv posouzení ze strany stavebního úřadu.

Na obnovitelné zdroje energie nový stavební zákon pohlíží stejně jako současný stavební zákon, tedy nečiní mezi jednotlivými druhy obnovitelných zdrojů energie rozdíly a na všechny uplatňuje stejná pravidla. Stejně tak platí, že výrobní energie využívající obnovitelný zdroj mohou být vybudovány dvojím způsobem, a to jako nová stavba nebo jako součást jiné stavby.

Nový stavební zákon, pokud jde o obnovitelné zdroje energie, přejímá právní úpravu stanovenou v současném stavebním zákoně. Tedy v případě samostatných staveb do instalovaného výkonu 20 kW jde o tzv. drobnou stavbu a není vyžadováno povolení záměru a nad tento instalovaný výkon povolení záměru nutné je.

V případě instalace využívající obnovitelný zdroj energie, která je součástí stavby, jsou stanoveny obdobné podmínky stavebních úprav jako v současném stavebním zákoně. Podle odst. 1 písm. e) přílohy č. 1 k novému stavebnímu zákonu tedy mezi podmínky patří, že stavební úprava nesmí zasahovat do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí a její provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravu stavby, která je kulturní památkou. Pokud jsou podmínky splněny, pak není vyžadováno povolení záměru.

Z praktického pohledu nedává smysl, aby takováto právní úprava vešla v účinnost, jelikož pokud je v současné době projednáván Lex OZE I, který právní úpravu zjednodušuje v současném stavebním zákoně, je neúčelné, aby účinností nového stavebního zákona se právní úprava opětovně zpřísnila. Na tuto situaci má mimo jiné reagovat nyní projednávaná novela nového stavebního zákona.

---

3) Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.



## Novela nového stavebního zákona

Novela nového stavebního zákona<sup>4)</sup> v případě samostatných staveb výroben energie využívající obnovitelné zdroje zvyšuje limit instalovaného výkonu, od kterého je nutné povolení záměru, na 50 kW. Lze tedy konstatovat, že napříč právním řádem dochází ke sjednocení hranice instalovaného výkonu na 50 kW, od které je nutné nejenom posouzení ze strany stavebního úřadu, ale i licence podle energetického zákona.

Novela se nikterak nevěnuje podmínkám stavebních úprav a zůstává tedy zachována současná právní úprava. Je však záměrem, aby změny zavedené nyní projednávaným Lex OZE I byly propsány i do nového stavebního zákona. Jakmile bude Lex OZE I schválen a bude postaveno najisto, jak bude výsledná právní úprava po pozměňovacích návrzích ze strany poslanců a senátorů vypadat, pravděpodobně budou tyto změny pozměňovacích návrhem propsány do novely nového stavebního zákona a tedy do nového stavebního zákona jako takového.

Novelou taktéž poprvé dochází k rozdělení obnovitelných zdrojů energie podle jednotlivých druhů. Konkrétně stavby výroben využívající solární energii s instalovaným výkonem nad 5 MW, stavby výroben z ostatních obnovitelných zdrojů energie s instalovaným výkonem nad 1 MW, výrobní plynů z obnovitelných zdrojů energie s instalovaným výkonem nad 1 MW a výrobní tepla z obnovitelných zdrojů energie s instalovaným výkonem nad 10 MW budou považovány za tzv. vyhrazené stavby a bude je pro území celé České republiky povolovat Specializovaný a odvolací stavební úřad. Lze tak očekávat, že celý proces bude rychlejší a efektivnější a zároveň nebudou vznikat rozdílná posouzení, jelikož tyto vyjmenované závěry bude povolovat pouze jeden správní orgán.

## Evropské právo

Kromě legislativní činnosti na národní úrovni v současné chvíli probíhá i příprava několika právních předpisů týkající se obnovitelných zdrojů energie na evropské úrovni. Jde především o revizi směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, tzv. RED II. Finální text směrnice nebyl v současné době schválen, je však zřejmé, že revize se týká dvou oblastí. Jednak zavádí nová pravidla pro územní plánování, kdy budou muset být povinně vymezované plochy pro výrobní energie využívající obnovitelné zdroje. Následně v oblasti stavebního řádu směrnice výrazně zkracuje lhůty pro povolování výroben energie využívající obnovitelné zdroje právě ve vymezených plochách.

Je nutné konstatovat, že z pohledu právního řádu České republiky jde o zcela nesystematický krok, jelikož lhůty ve správním řízení jsou upraveny buď obecně ve správním řádu, nebo speciální úpravou ve zvláštním zákoně pro konkrétní typ řízení, přičemž směrnice zavádí lhůty nikoliv v závislosti na typu řízení, ale v závislosti na území, kde je daný záměr povolován. Z tohoto důvodu bude transpozice takové směrnice do národního právního řádu velmi problematická.

---

4) Sněmovní tisk č. 330. Ke dni napsání tohoto článku se zákon nacházel před prvním čtením a nebyl doposud schválen.

V nedávné době byl dále zveřejněn záměr Evropské unie některé instituty plánované výše citovanou směrnicí zavést okamžitě formou nařízení Evropské unie. Nařízení by mělo mít účinnost po dobu 18 měsíců, tedy do doby, než bude schválena finální podoba směrnice.

V současné době je nařízení v procesu přípravy a není známa jeho finální podoba. Z prvotního draftu je však zřejmé, že nařízení má za cíl zcela zásadním způsobem zkrátit lhůty pro povolování menších fotovoltaických elektráren a dále tepelných čerpadel. Nařízení za povolení považuje nejenom povolovací procesy podle stavebního zákona, ale i vydání licence podle energetického zákona a dále napojení na distribuční soustavu.

V tomto ohledu je nutné konstatovat, že v českém právním prostředí neexistuje správní orgán, který by měl pravomoc veškerá citovaná povolení vydávat, nebo alespoň koordinovat jejich vydání. Uvedené by tedy vyžadovalo rozsáhlé legislativní změny, které však nelze v tak krátkém časovém horizontu implementovat, jelikož nařízení má přímou působnost a není nutná jakákoliv transpozice do národního právního řádu. Je tedy otázkou, zda nařízení v této podobě je v mantinelech právního řádu České republiky vůbec aplikovatelné.

## **Závěr**

V současné době probíhají rozsáhlé změny týkající se obnovitelných zdrojů energie, a to nejenom ve stavebním zákoně, ale i v energetickém zákoně a dalších souvisejících právních předpisech. Cílem probíhajících legislativních prací je jednak zavést hranici instalovaného výkonu 50 kW, do které by neměly být jakékoliv administrativní překážky a výroby energie využívající obnovitelný zdroj do tohoto výkonu by měly být zcela ve volném režimu. Dále dochází ke zjednodušení a zefektivnění povolování výroben nad tento instalovaný výkon, aby povolování bylo co možná nejrychlejší, ale zároveň byly důsledně chráněny veřejné zájmy.

Je třeba konstatovat, že na obnovitelné zdroje energie je nutné hledět komplexně, nikoliv pouze pohledem povolovacích procesů. Kromě povolovacích procesů je nutné vyřešit další témata, jako kapacitu distribuční soustavy, aby výroby energie mohly být efektivně připojeny k síti, téma komunitní energetiky a další související otázky. V tomto ohledu působí paralelní legislativní činnost Evropské unie vedle změn přijímaných na národní úrovni kontraproductivně. Je zcela mylnou představou, že pokud nařízením či směrnicí budou zkráceny lhůty pro vydání povolení, pak skutečně bude povolení vydáváno v takové zkrácené lhůtě. Pokud nedojde k celkové digitalizaci povolovacích procesů, personálnímu a technickému posílení stavebních úřadů, pak je zcela irelevantní, zda dojde ke zkrácení správních lhůt, jelikož není technicky proveditelné v takových lhůtách vydávat rozhodnutí. Z tohoto důvodu je nutné jakékoliv změny činit komplexně a na základě jasných a konkrétních dat tak, aby veškerými změnami skutečně došlo ke zrychlení povolovacích procesů, ale současně aby byly důsledně chráněny veřejné zájmy, především zájem na smysluplném a udržitelném rozvoji území a bezpečné výstavbě.

# Obnova požárem zničené chaty z pohledu stavebního zákona

Marek Hanák

Na veřejného ochránce práv (dále též „ochránce“) se obrátil stěžovatel, který nesouhlasil s rozhodnutím stavebního úřadu, kterým mu na základě nesouhlasného stanoviska orgánu státní správy lesů nařídil odstranění stavby rekreační chaty postavené v období druhé světové války, která vyhořela, přičemž snahou stěžovatele bylo podle jeho vyjádření pouze odstranit následky požáru a stavbu chaty obnovit.

## Skutkový stav

Stěžovatel poukazoval na to, že mu vinou nezodpovědných bezdomovců vyhořela chata a orgán státní správy lesů mu ji nedovolil obnovit. Tímto neuváženým a nezákonným krokem jednoho pracovníka nastal podle stěžovatele dominový efekt v postupu dalších orgánů, které mohly tento nezákonný krok napravit. Bohužel se tak nestalo a kvůli tomu má několik let po požáru obnovovanou chatu přikrytou plachtami, aby do ní nezatékalo a nepadal do ní sníh.

Stěžovatel sám uznal, že při obnově stavby nedodržel půdorysný tvar a rozměr původní stavby, ani nově použitý materiál není totožný s materiálem původním (dřevo nahradil nehořlavým zdivem), přesto trval na tom, že postupoval v souladu s § 177 odst. 2 stavebního zákona,<sup>1)</sup> jenž upravuje mimořádné postupy za účelem předcházení bezprostředně hrozícím důsledkům živelní pohromy nebo závažné havárie. Stěžovatel se pozastavoval nad tím, proč mu některý z kompetentních orgánů nesdělil, v jakém rozsahu lze vyhořelou chatu obnovit.

Stavební úřad v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby konstatoval, že musí rozhodnout jen v dohodě s dotčenými orgány, dotýká-li se řízení zájmů chráněných zvláštními předpisy, v daném případě orgánu státní správy lesů. Vzhledem k pravomocnému zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby stavební úřad nařídil odstranění stavby.

Krajský úřad v rozhodnutí o odvolání podaném proti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, posoudil postup stavebního úřadu jako správný, přičemž poukázal na to, že odvolatel v odvolání neuvedl, v čem stavební úřad pochybil, když mu nařídil stavbu odstranit. Krajský úřad rovněž uvedl, že stavební úřad nemohl postupovat jinak, neboť vedl řízení o odstranění stavby, která nebyla dodatečně povolena.

---

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

Krajský úřad rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby potvrdil, přičemž v rámci tohoto odvolacího řízení jako nadřízený orgán přezkoumal nesouhlasné stanovisko orgánu státní správy lesů, které svým opatřením potvrdil. Následně se postupem orgánu státní správy lesů v dané věci ještě zabývalo Ministerstvo zemědělství, které podnět na přezkoumání opatření krajského úřadu sdělením odložilo.

### **Posouzení věci ochráncem**

Ochránce stěžovateli sdělil, že po posouzení jím předložených podkladů pochybení v postupu stavebního ani krajského úřadu v dané věci neshledal, proto podnět v souladu s § 12 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv<sup>2)</sup> odložil.

Podle § 177 odst. 1 stavebního zákona pokud při vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podle zvláštního právního předpisu anebo při bezprostředně hrozící živelní pohromě či závažné havárii je třeba bezodkladně provést opatření k odvrácení nebo zmírnění možných dopadů mimořádné události, lze se v mezích odstavců 2 až 4 odchýlit od postupů stanovených tímto zákonem.

Podle § 177 odst. 2 stavebního zákona opatření na stavbách a pozemcích spočívající podle okolností i v provádění staveb, terénních úprav nebo odstraňování staveb, jimiž se předchází bezprostředně hrozícím důsledkům živelní pohromy nebo závažné havárie, čelí jejich účinkům a zabraňuje ohrožení života nebo zdraví osob, popřípadě jiným škodám, mohou být zahájena bez předchozího rozhodnutí nebo jiného opatření podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpisy jinak. Stavebnímu úřadu však musí být neprodleně oznámeno, že jsou taková opatření prováděna; následně lze postupovat podle odstavců 5 a 6.

Podle § 177 odst. 3 stavebního zákona jestliže se stavby nebo terénní úpravy zničené nebo poškozené živelní pohromou nebo závažnou havárií mohou v souladu se zvláštními právními předpisy obnovit ve shodě s původními rozhodnutími nebo jinými opatřeními stavebního úřadu, postačí, že takové opatření bylo předem stavebnímu úřadu ohlášeno. Pro tento postup platí ustanovení § 106 odst. 1 obdobně s tím, že lhůta pro písemné sdělení stavebního úřadu, že proti obnovení stavby nemá námitek, činí 7 dnů. V ohlášení se uvedou údaje o stavbě nebo terénních úpravách, které mají být obnoveny, jednoduchý technický popis prací a osoba, která bude činnost provádět.

Podle § 177 odst. 4 stavebního zákona souhlas stavebního úřadu podle odstavce 3 platí po dobu 12 měsíců; nepozbývá však platnosti, pokud v této době bylo s prováděním ohlášených prací započato. Lhůta začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy byl stavebníkovi doručen písemný souhlas.

Ochránce stěžovateli sdělil, že má v daném případě za prokázané, že stavební úřad nemohl stavbu vzhledem k nesouhlasnému stanovisku orgánu státní správy lesů doda-

---

2) Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

tečně povolit. Stavební úřad postupoval podle ochránce správně a v souladu se stavebním zákonem, když poté, co nabylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby právní moci, pokračoval v řízení o jejím odstranění a následně rozhodl o nařízení odstranění stavby, neboť stavebník v řízení neprokázal, že stavba je v souladu s veřejným zájmem chráněným lesním zákonem,<sup>3)</sup> který v řízení hájí orgán státní správy lesů.

V odpovědi na podnět stěžovatele ombudsman poukázal na to, že v případě vyhořelé stavby chaty se stěžovatel nemůže dovolávat postupu podle § 177 odst. 2 stavebního zákona, neboť v daném případě, jak ostatně sám potvrdil, nedošlo k obnově požárem zničené stavby v původním rozsahu a podobě, když původní dřevěná stavba byla nahrazena stavbou zděnou, navíc o větším půdorysu (došlo k rozšíření zastavěné plochy) a jiném tvarovém uspořádání.

Ochránce dále konstatoval, že na základě shromážděných podkladů lze mít za prokázané, že původní stavba chaty v důsledku požáru zanikla. Ohledně právního posouzení otázky zániku původní stavby z pohledu soudní judikatury ochránce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž se zabýval otázkou zániku stavby a její obnovou na původním místě. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní, nelze hodnotit „pouze“ jako stavební úpravu, nýbrž jako provedení stavby nové (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 8 As 94/2020-38, ze dne 28. 1. 2009 č. j. 8 As 31/2007-165 a ze dne 12. 3. 2014 č. j. 6 As 120/2013-41, body 21 a 22).<sup>4)</sup>

Z novější judikatury lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2022, č. j. 1 As 334/2021-26, který se týkal případu, kdy stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby postavené bez povolení nebo jiného opatření stavebního úřadu. Žalobkyně vzápětí požádala o dodatečné povolení stavby označené jako zahrádkářská chata s kůlnou. Pozemky byly v době rozhodování správních orgánů v katastru nemovitostí evidovány jako zahrada; navíc se nacházely v nezastavitelném a nezastavěném území.

Podle stavebního úřadu stavba funkčním využitím neodpovídala zahrádkářské chatě ani objektu postavenému pouze za účelem péče o pěstební plochy. Z předložené dokumentace vyplynulo, že stavba svými vlastnostmi a způsobem využívání odpovídá objektu k rekreaci či k bydlení s kuchyní, čtyřmi pokoji, dvěma koupelnami a dvěma toaletami, s technickou místností a dvěma šatnami. Stavební úřad proto žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Žalovaný poté zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud zamítl. Správní orgány podle městského soudu prokázaly, že posuzovaná stavba je novou stavbou; původní stavba byla zbourána. Městský soud dospěl k závěru, že stavbu, která po odstranění původní stavby vznikla na pozůstatku její základové konstrukce, nelze považovat za změnu

---

3) Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

4) [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

dokončené stavby. Zanikla-li původní stavba umístěná na pozemku, bylo podle městského soudu ke zbudování nové stavby potřeba nové stavební povolení.

Městský soud zdůraznil, že správní orgány rozhodovaly podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svých rozhodnutí. Ve vztahu k projektové dokumentaci soud poznamenal, že žalobkyně v odvolacím řízení předložila účelově pozměněnou dokumentaci, která měla deklarovat soulad stavby s územním plánem. Rozhodující je však faktický stav.

Městský soud dále nepřisvědčil námitce žalobkyně zpochybňující skutečnost, že se dotčené pozemky nacházejí v nezastavitelném a nezastavěném území. Městský soud se neztotožnil ani s námitkou týkající se prokazování a odůvodnění závěru, že posuzovanou stavbu nelze považovat za zahrádkářskou chatu, nýbrž za rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci. Nebylo proto třeba, aby si správní orgány k posouzení povahy stavby vyžádaly znalecký posudek.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Městský soud podle stěžovatelky při hodnocení důkazů nesprávně zhodnotil, že posuzovaná stavba je novou stavbou, která nahradila původní zbouranou stavbu. Podle stěžovatelky původní stavba nebyla nikdy zbourána, ale pouze postupně přestavována. Současná stavba s odchylkou kopíruje původní půdorys stavby. Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že stavba, která na pozemcích stála dříve, neodpovídá rozměry ani tvarem nové stavbě.

Nejvyšší správní soud v rozsudku, kterým kasační stížnost zamítl, v bodu 11, uvedl, že v případě námitky, že původní stavba nebyla zbourána, ale pouze postupně rekonstruována či přestavována, se ztotožnil s posouzením městského soudu. Správní orgány i městský soud podle Nejvyššího správního soudu srozumitelně vložily, že stěžovatelčina tvrzení o rekonstrukci a postupných stavebních úpravách neobstojí. Změna půdorysu oproti původní stavbě byla podle Nejvyššího správního soudu zjevná z podkladů obsažených ve správním spisu. K otázce užití částí nebo jen fragmentů původní stavby Nejvyšší správní soud odkázal na judikaturu citovanou správními orgány a městským soudem (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, č. 2722/2012 Sb. NSS).

K výše uvedenému lze doplnit, že dle ustálené judikatury Nejvyššího soudu „*nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží [...] stavby pro bydlení, pro individuální rekreaci, stavby občanského vybavení a ve většině případů i stavby sloužící výrobním účelům zanikají vždy destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním nadzemním podlažím (obvykle při současném odstranění zdiva příček), v důsledku čehož zaniká stav poskytující obraz o dispozičním řešení původní stavby*“ (například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2002, sp. zn. 22 Cdo 761/2001, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001).<sup>5)</sup>

S ohledem na výše uvedené skutečnosti ochránce stěžovateli sdělil, že důvody k zahájení šetření v dané věci neshledal a postup úřadů vyhodnotil jako správný.

---

5) [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)

## **Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. března 2022, sp. zn. 23 Cdo 1001/2021 (smlouva o dílo, fikce předání díla)**

Užijí-li strany smlouvy pro vyjádření určitého jimi předvídaného následku slovní výrazy, které v právních normách obvykle vyjadřují právní domněnky či právní fikce (např. „považuje se“, „má se za“, „platí, že“), není takové smluvní ujednání pouze z tohoto důvodu neplatné.

Při posouzení, zda je takové ujednání v rozporu se zákonným zákazem nebo se příčí dobrým mravům, je třeba v každém jednotlivém případě zkoumat, co je obsahem daného ujednání. Současně je třeba hodnotit i právní postavení stran, v jakém ujednání uzavřely, zdali jde o rovnovážný vztah stran, např. podnikatelů, případně zda jde o vztah podnikatele na straně jedné a slabší strany na straně druhé, ať už spotřebitele nebo podnikatele slabší strany.

Ve smlouvě o dílo uzavřené mezi dvěma podnikateli v rovnovážném postavení, lze platně sjednat, že se dílo považuje za předané, nedostaví-li se objednatel bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k převjímcce díla.

### **Dosavadní průběh řízení**

Okresní soud v Trutnově (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 20. 3. 2020, č. j. 14 C 41/2017-352, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 4. 2020, č. j. 14 C 41/2017-361, zamítl žalobu o zaplacení částky 1 602 532 Kč s příslušenstvím (výrok I.), uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované částku 1 216 999 Kč s příslušenstvím (výrok II.) a co do částky 393 073 Kč s příslušenstvím vzájemnou žalobu zamítl (výrok III.) a rozhodl o náhradě nákladů řízení mezi účastníky a o povinnosti žalobkyně nahradit náklady řízení státu (výrok IV. a V.).

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala po žalované zaplacení částky 1 602 532 Kč s příslušenstvím jakožto části zálohy žalobkyni již žalované zaplacené s odůvodněním, že žalovaná I. etapu stavby nedokončila a dílo dle smlouvy ze dne 15. 4. 2014 žalobkyni nepředala ve stanoveném termínu. Žalobkyně dne 19. 10. 2016 od smlouvy o dílo odstoupila z důvodu, že dílo nebylo zhotoveno řádně a včas.

Žalovaná v řízení uplatnila vzájemný návrh, kterým po žalobkyni požadovala zaplacení částky 1 610 072 Kč s příslušenstvím s odůvodněním, že stavební práce odpovídající I. etapě provedla a vyzvala žalobkyni opakovaně k převzetí této etapy díla. S ohledem na zaplacenou

zálohu požaduje po žalobkyni doplatek za I. etapu v uvedené výši. Žalovaná dopisem ze dne 20. 4. 2015 odstoupila od zbytku plnění dle smlouvy o dílo (etapa II.), neboť žalobkyně podstatně porušila smlouvu o dílo tím, že opakovaně odmítla převzít I. etapu díla.

Soud prvního stupně vyšel ze skutkových zjištění o tom, že žalobkyně uzavřela s žalovanou dne 15. 4. 2014 smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla rekonstrukce chaty B. v XY. V článku 9.3. smlouvy bylo sjednáno, že nedostaví-li se objednatel bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k přejímce díla či jiným způsobem bezdůvodně zmaří konečné předání díla a vyhotovení předávacího protokolu, považuje se dílo za řádně a včas předané. Dílo bylo smluvně rozděleno na dvě etapy. Předmětem I. etapy byla tzv. hrubá stavba a cena díla v tomto rozsahu byla sjednána ve výši 11 419 900 Kč bez DPH. Předmětem II. etapy měly být práce navazující na I. etapu. Soud prvního stupně vzal za prokázané, že práce I. etapy byly provedeny, byť s vadami, což vyplynulo ze znaleckého posudku znaleckého ústavu PROFI-TEN a. s., z výpovědi zástupce znaleckého ústavu, z výpovědi svědků J. D., V. H. či V. Š., jakož i z výpovědi svědka V. P. a jeho posudku.

Po právní stránce soud prvního stupně věc posoudil tak, že mezi účastníky byla uzavřena platná smlouva o dílo dle § 2586 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“), které bylo smluvně rozděleno na 2 etapy, pro každou etapu byl samostatně určen rozsah prací, samostatně byl určen termín zahájení a ukončení prací. Ujednání smlouvy o dílo ohledně I. etapy jsou oddělitelná od ujednání ohledně II. etapy a mohou existovat samostatně. Bylo prokázano, že žalovaná práce I. etapy dokončila, byť s vadami. Žalovaná vyzvala žalobkyni k převzetí díla v říjnu 2014 a následně v lednu 2015. K podpisu předávacího protokolu sice nedošlo, ale podle závěrů znaleckého dokazování nebyl důvod, aby žalobkyně I. etapu díla nepřevzala. Proto s ohledem na § 2628 o. z. a ujednání v článku 9.3. smlouvy se považuje dílo za předané dne 29. 1. 2015.

Dle soudu prvního stupně nebylo od smlouvy ohledně I. etapy platně odstoupeno. Žalovaná nikdy neměla v úmyslu od smlouvy ohledně I. etapy odstoupit, její odstoupení ze dne 20. 4. 2015 se dotýká II. etapy. Žalobkyně sice zaslala žalované přípis ze dne 19. 10. 2016, který obsahuje odstoupení od smlouvy o dílo, ovšem toto odstoupení nebylo provedeno platně. Žalobkyně totiž v přípise ze dne 6. 10. 2016 uplatnila u žalované slevu z ceny díla dle § 2107 o. z. Tuto volbu nemohla žalobkyně změnit a nemohla tak od smlouvy následně odstoupit. Soud prvního stupně, vzhledem k tomu, že nejde o bezesmluvní plnění, vycházel z ceny sjednané ve smlouvě o dílo, v níž byla cena díla v rozsahu I. etapy vyčíslena částkou 11 419 900 Kč. Žalovaná poskytla žalobkyni slevu z ceny díla ve výši 3 194 784 Kč, když za práce I. etapy požadovala zaplatit částku 8 225 166 Kč, a dále uznala méněpráce ve výši 95 000 Kč. Žalobkyně zaplatila žalované na zálohách částku v celkové výši 7 009 900 Kč. Cena odvedeného díla dle dohody účastníků je i po poskytnuté slevě vyšší než částka odpovídající zaplaceným zálohám, proto je požadavek žalobkyně na vrácení části záloh ve výši 1 602 532 Kč nedůvodný.

Ve vztahu k vzájemné žalobě soud prvního stupně uvedl, že cena díla dle smlouvy o dílo po slevě poskytnuté žalovanou činila 8 130 166 Kč. K této částce je nutno přičíst částku 96 733 Kč za okna, takže žalobkyně měla dle smlouvy o dílo zaplatit žalované celkem částku 8 226 899 Kč. Na zálohách zaplatila částku 7 009 900 Kč, proto jí zbývá doplatit částku 1 216 999 Kč. Ve zbývajícím rozsahu soud vzájemnou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

K odvolání žalobkyně Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 8. 12. 2020, č. j. 47 Co 125/2020-405, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně



vyjma odvoláním nenapadeného výroku pod bodem III. (první výrok) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (druhý výrok).

Odvolací soud se ztotožnil se skutkovými zjištěními soudu prvního stupně i s jeho právním posouzením. Odvolací soud tak shledal jako správné závěry soudu prvního stupně, že mezi účastníky byla platně uzavřena smlouva o dílo, jejímž předmětem byla rekonstrukce horské chaty. Rekonstrukční práce byly rozvrženy do dvou časových, po sobě následujících etap. Ve vztahu k I. etapě byla cena díla stanovena pevnou částkou ve výši 11 419 000 Kč. Žalovaná práce dle I. etapy provedla, žalobkyně však opakovaně odmítla dílo v tomto rozsahu dokončené převzít. Tím nastala v souladu se zněním smlouvy fikce předání a převzetí díla a zároveň možnost žalované cenu díla fakturovat (požadovat její zaplacení). Odstoupení od smlouvy provedené žalobkyní bylo provedeno v rozporu se zákonem, a tudíž neplatně.

K otázce platnosti smlouvy o dílo odvolací soud uvedl, že předmět díla byl i přes stručnou specifikaci vymezen natolik určitě, aby bylo možné považovat smlouvu za platnou. Co bylo předmětem díla, je možné dovodit ze smlouvy a k ní náležející cenové kalkulace a projektové dokumentace. Dílo spočívalo v celkové rekonstrukci objektu, přičemž předmětem I. etapy bylo provedení tzv. hrubé stavby.

Odvolací soud nepřisvědčil námitkám žalobkyně, která cenu díla odvozovala od obvyklé ceny skutečně provedených prací, když poukázal na to, že cena díla byla závazným způsobem dohodnuta ve smlouvě. Jako neopodstatněné posoudil odvolací soud i námitky žalobkyně vůči rozpočtu. Cena totiž v tomto případě nebyla stanovena jen s poukazem na rozpočet, nýbrž byla výslovně sjednána jako konkrétní pevně stanovená částka. Uvedl též, že jelikož cena byla ve smlouvě uvedena jednou jedinou konkrétní částkou, je třeba ji považovat za sjednanou zcela určitým způsobem, nepřipouštějícím žádné pochybnosti či nejasnosti.

Neodůvodněnou pak shledal i výhradu žalobkyně, že dílo nebylo v I. etapě předáno. Odvolací soud uvedl, že žalovaná dvakrát vyzvala žalobkyni k převzetí díla v rozsahu I. etapy, žalobkyně však v obou případech odmítla dílo převzít. V takovém případě se podle článku 9.3. smlouvy považovalo dílo za předané, čímž žalované vzniklo právo vyúčtovat cenu a požadovat její zaplacení.

### **Dovolání a vyjádření k němu**

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně (dále též jen „dovolatelka“) dovolání s tím, že je považuje za přípustné ve smyslu § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), neboť napadené rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení právních otázek hmotného i procesního práva, při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. V konkrétnosti formuluje dovolatelka právní otázky, které se týkají absence základních náležitostí pro platné uzavření smlouvy o dílo, které jsou definovány v § 2587 o. z. Dovolatelka s odkazem na závěry rozhodnutí dovolacího soudu ohledně vymezení předmětu díla ve smlouvě o dílo dovozuje zdánlivost posuzovaného právního jednání.

Dovolatelka dále namítá, že fikce dle článku 9.3. smlouvy o provedení díla je neplatná. Dílo nebylo dokončeno, neboť ani není zřejmé, co mělo být dokončeno, co mělo být předáno, nelze tedy dojít k závěru, že dílo bylo provedeno, a to ani s ohledem na dispozitivní úpravu ve smlouvě o dílo zakotvenou, neboť pro tuto nejsou splněny podmínky. Stejně

tak je v rozporu s judikaturou dovolacího soudu závěr o „fikci“ provedení díla, když tato fikce obsahuje ujednání o „bezvadnosti“ díla, přičemž z provedeního dokazování a tvrzení dovolatelky je zřejmé, že dílo vadami trpělo. Dovolatelka vytýká odvolacímu soudu, že „aplikoval právní fikci dispozitivně upravenou v předmětné smlouvě o dílo, přičemž takové ujednání nelze dispozitivně ujednat“. K nemožnosti smluvního ujednání o právní fikci či právní domněnce dovolatelka odkazuje na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 23 Cdo 5508/2007, a ze dne 4. 3. 2020, sp. zn. 32 Cdo 1287/2018.

Dovolatelka uplatňuje dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci (§ 241a odst. 1 o. s. ř.) a navrhuje, aby dovolací soud napadený rozsudek odvolacího soudu, jakož i soudu prvního stupně, zrušil, a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Žalovaná se k podanému dovolání vyjádřila v tom smyslu, že je považuje za nepřipustné a mělo by být odmítnuto, případně jako nedůvodné zamítnuto.

### **Připustnost dovolání**

Nejvyšší soud po zjištění, že dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou a řádně zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř., zkoumal, zda dovolání obsahuje zákonné obligatorní náležitosti dovolání a zda je přípustné.

Podle ustanovení § 236 odst. 1 o. s. ř. dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští.

Podle ustanovení § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak. Dovolatelka předně napadá závěr odvolacího soudu o tom, že mezi stranami byla platně uzavřena smlouva o dílo, neboť „její vymezení je velice chaotické, nepřesné a nemá zákonné náležitosti.“ Dovolatelka dovozuje, že jde o zdánlivé právní jednání, neboť vymezení předmětu díla a jeho ceny je neurčitě.

Podle § 574 o. z. je na právní jednání třeba hledět spíše jako na platné než neplatné. Dovolací soud ve své ustálené rozhodovací praxi k citovanému ustanovení § 574 o. z. uvádí, že právní úprava neplatnosti právních jednání vychází ze zásady (formulované v ustanovení § 574 o. z.), že je namíste hledat spíše důvody pro platnost právního jednání než pro jeho neplatnost, která – jak se uvádí v důvodové zprávě k § 574 až 579 o. z. – odpovídá povaze soukromého práva a rozumné potřebě běžných soukromých občanských styků (viz např. závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 21 Cdo 4172/2016, uveřejněného pod číslem 88/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). K závěru o zdánlivosti právního jednání pro neurčitost či nesrozumitelnost soud přistoupil jen tehdy, nepodaří-li se mu výkladem celého právního jednání nebo jeho části podle § 555 a násl. o. z. ozřejmit, k jakým právním následkům projevená vůle účastníků směřovala (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 33 Cdo 99/2020).

Výklad právních jednání upravují (zejména) ustanovení § 555 až § 558 o. z.

Podle § 556 o. z. co je vyjádřeno slovy nebo jinak, vyloží se podle úmyslu jednajících,

byl-li takový úmysl druhé straně znám, anebo musela-li o něm vědět. Nelze-li zjistit úmysl jednajícího, přisuzuje se projevu vůle význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen (odstavec první). Při výkladu projevu vůle se přihlédne k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají (odstavec druhý).

V rozhodovací praxi dovolacího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 29 Cdo 61/2017) je výše citované pravidlo vykládáno v tom smyslu, že základní (prvotní) pravidlo výkladu adresovaných právních jednání formuluje ustanovení § 556 odst. 1 věty první o. z. Soud nejprve zkoumá (zjišťuje), jaká byla skutečná vůle (úmysl) jednajícího, a to při zohlednění všech v úvahu přicházejících (zjištěných) okolností. Skutečnou vůli (úmysl) jednajícího je přitom třeba posuzovat k okamžiku, kdy projev vůle učinil (kdy se stal perfektním) [srov. MELZER, F. In: MELZER, F., TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*, Svazek III, § 419–654. Praha: Leges, 2014, s. 594 a 595, nebo HANDLAR, J. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1989]. Ochrana dobré víry adresáta právního jednání pak vyžaduje (a § 556 odst. 1 věta první o. z. tak normuje výslovně), aby soud právní jednání vyložil jen podle takového úmyslu jednajícího, který byl anebo musel být adresátovi znám. Při zjišťování úmyslu jednajícího tudíž soud přihlíží toliko k těm okolnostem, které mohl vnímat i adresát právního jednání. Jinými slovy, pro výklad právního jednání je určující skutečná vůle (úmysl) jednajícího (která byla anebo musela být známa adresátovi), již je třeba upřednostnit před jejím vnějším projevem (např. objektivním významem užitých slov). Teprve tehdy, nelze-li zjistit skutečnou vůli (úmysl) jednajícího, postupuje soud podle pravidla vyjádřeného v § 556 odst. 1 větě druhé o. z. Ustanovení § 556 odst. 2 o. z. pak uvádí demonstrativní výčet okolností, k nimž soud při výkladu právního jednání přihlíží. Řečené platí jak pro vícestranná, tak i pro jednostranná adresovaná právní jednání.

Promítnuto do poměrů projednávané věci uvedené znamená, že odvolací soud (resp. soud prvního stupně, s jehož skutkovými zjištěními i právním posouzením se odvolací soud ztotožnil) nepochybil, jestliže při výkladu předmětné smlouvy o dílo dospěl k závěru, že smlouva byla sjednána platně a že i přes stručnou specifikaci byl předmět díla vymezen dostatečně určitě. Odvolací soud (resp. soud prvního stupně) správně při výkladu právního jednání posuzoval následné jednání stran, tedy to, jak strany po uzavření smlouvy daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají. V tomto ohledu byla rozhodující skutková zjištění nižších soudů o tom, že předmětem I. etapy díla bylo zhotovení konkrétní tzv. hrubé stavby, tento předmět díla byl žalovanou proveden a zástupce žalobkyně (dovolatelky) označil stavbu za provedenou.

Na takto ustaveném základě proto přípustnost dovolání nemůže založit tvrzení dovolatelky o neurčitém vymezení předmětu díla, neboť soudy za použití interpretačních pravidel právního jednání dostatečně ozřejmily, co bylo úmyslem stran, jak výše uvedeno. Dle ustanovení § 553 odst. 1 o. z. je však (jak výše uvedeno) právní jednání zdánlivě pro neurčitost či nesrozumitelnost jen tehdy, nelze-li jeho obsah zjistit ani výkladem (k tomu srov. například odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 8. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5302/2016).

Pro zde projednávanou věc tak není příležitý odkaz dovolatelky na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2013, sp. zn. 23 Cdo 4262/2011, o tom, že za

označení určitého díla není možno považovat určení díla tak, že je vymezeno jen obecně. Dovolatelka přehlíží, že ve zde projednávané věci soudy rozhodovaly na základě skutkových zjištění, dle kterých přílohou č. 2 smlouvy byla vzájemně potvrzená projektová dokumentace, přitom ve smlouvě byly určeny práce I. etapy díla, které dle znaleckého posudku s přihlédnutím ke kalkulaci byly ve smlouvě vymezeny tak, že lze z odborného hlediska uzavřít, jaké práce měly být v I. etapě provedeny. Při řešení otázky určitosti vymezení díla předmětné smlouvy o dílo ze dne 15. 4. 2014 se proto odvolací soud neodchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu vyjádřené např. v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. 23 Cdo 964/2012, či v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2019, sp. zn. 32 Cdo 4418/2018.

S přihlédnutím k uvedenému nemůže dále přípustnost dovolání zakládat ani skupina dovolacích námitek, kterými dovolatelka odůvodňuje tvrzení o tom, že žalované (zhotoviteli) „náleží cena obvyklá za zhotovení díla jako bezdůvodné obohacení, nikoliv cena určená na základě nepřezkoumatelného rozpočtu“. Je tomu tak proto, že nepodařilo-li se dovolatelce zpochybnit závěr, dle kterého mezi stranami byla ujednána platná smlouva o dílo, ve které byl dostatečně určitě vymezen rozsah I. etapy, nelze pak odvolacímu soudu ničeho vytknout, že při určení ceny vycházel z ujednané pevné částky (11 419 900 Kč), nikoliv z obvyklé ceny díla, jak požaduje dovolatelka.

Přípustnost dovolání nezakládá ani námitka dovolatelky, že dílo nemohlo být řádně dokončeno a předáno, tedy provedeno v souladu se zákonem. Dovolatelka přehlíží, že závěr odvolacího soudu o provedení díla vycházel ze zjištění, že žalovaná (zhotovitel) práce I. etapy dokončila, byť s vadami. Tento postup odpovídá závěrům vysloveným v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2020, sp. zn. 23 Cdo 3512/2018, dle kterého skutečnost, že dílo trpí vadami, sama o sobě nemusí znamenat, že dílo nemůže být dokončeno předvedením jeho způsobilosti sloužit svému účelu ve smyslu § 2605 odst. 1 o. z.

K námitkám dovolatelky o tom, že „obecné soudy nesprávně zhodnotily provedené důkazy, vyvodily z nich nesprávný skutkový stav a takto zjištěný skutkový stav posoudily nesprávně i po právní stránce“, nelze než odkázat na dovolacím soudem opakovaně uváděný závěr, dle kterého správnost skutkového stavu věci zjištěného v řízení před soudy nižších stupňů v dovolacím řízení v žádném ohledu zpochybnit nelze. Dovolací přezkum je ustanovením § 241a odst. 1 o. s. ř. vyhrazen výlučně otázkám právním, ke zpochybnění skutkových zjištění odvolacího soudu nemá tudíž dovolatelka k dispozici způsobilý dovolací důvod; tím spíše pak skutkové námitky nemohou založit přípustnost dovolání (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 7. 2014, sp. zn. 29 Cdo 2125/2014, a ze dne 30. 10. 2014, sp. zn. 29 Cdo 4097/2014). Stejně tak uplatněním způsobilého dovolacího důvodu ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. není zpochybnění právního posouzení věci, vychází-li z jiného skutkového stavu, než z jakého vyšel při posouzení věci odvolací soud, a samotné hodnocení důkazů odvolacím soudem (opírající se o zásadu volného hodnocení důkazů zakotvenou v ustanovení § 132 o. s. ř.) nelze úspěšně napadnout žádným dovolacím důvodem (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2394/2013, uveřejněné pod číslem 4/2014 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek).

Námitky dovolatelky ohledně nesprávnosti určení nákladů řízení nemohou založit přípustnost dovolání, neboť podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. není dovolání podle § 237 o. s. ř. přípustné proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení.

Dovolání je však přípustné pro řešení otázky, zdali ujednání stran o tom, že „nedostaví-li se objednatel bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k přejímce díla či jiným způsobem bezdůvodně zmaří konečné předání díla a vyhotovení předávacího protokolu, považuje se dílo za řádně a včas předané“, je ujednáním neplatným pro rozpor se zákonem. Taková právní otázka v poměrech občanského zákoníku z roku 2012 v judikatuře dovolacího soudu dosud řešena nebyla.

### **Důvodnost dovolání a právní úvahy dovolacího soudu**

Dovolání není důvodné. Dovolatelka zpochybňuje závěr odvolacího soudu, že v projednávané věci došlo (ke dni 29. 1. 2015) k předání díla.

Soudy při posouzení této otázky vycházely z ujednání stran obsaženého v čl. 9.3 smlouvy o dílo, dle kterého bylo sjednáno, že „nedostaví-li se objednatel bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k přejímce díla či jiným způsobem bezdůvodně zmaří konečné předání díla a vyhotovení předávacího protokolu, považuje se dílo za řádně a včas předané“.

Dovolatelka namítá neplatnost takového ujednání s odkazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 23 Cdo 5508/2007 (z něhož vychází i dále odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2020, sp. zn. 32 Cdo 1287/2018), s nímž je podle dovolatelky rozhodnutí odvolacího soudu v rozporu.

### **Smluvní právní domněnky a právní fikce v dosavadní judikatuře**

Dovolatelkou připomínaná rozhodnutí byla přijata v poměrech předchozí úpravy soukromého práva, tedy občanského zákoníku z roku 1964 (dále též „obč. zák.“) a obchodního zákoníku. Soudní praxe při výkladu občanského zákoníku dovozovala (srov. zejména rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 3. 12. 2008, sp. zn. 32 Cdo 2536/2007, ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 23 Cdo 5508/2007, a ze dne 4. 3. 2020, sp. zn. 32 Cdo 1287/2018), že ve smlouvách nelze sjednat nevyvratitelnou právní domněnku či fikci. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2020, sp. zn. 32 Cdo 1287/2018, je právní domněnka konstrukce, která může být založena pouze zákonem a jejímž důsledkem je za podmínek zákonem stanovených nutnost bezpodmínečně nebo podmíněčně předpokládat existenci něčeho, o čem není jisté, že je, nebo dokonce je jisté, že není. Zákonem stanovená právní domněnka a fikce zavazuje soud, aby buď bezpodmínečně, nebo podmíněčně pokládal za dané něco, o čemž není jisté, že je, nebo dokonce je jisté, že není. Konstrukce domněnek, jejich charakteru i následků, které jsou s nimi spojeny, přísluší podle předchozí judikatury toliko právu. V procesním právu se neuplatňuje zásada „vše je dovoleno, co není zakázáno“; působí zde naopak zásada opačná, připouštějící možnost odchýlných dohod jenom tam, kde to procesní právo umožňuje. Ujednání stran modifikující důkazní břemeno, tj. institut veřejnoprávního civilního práva procesního, by proto bylo možné pouze tehdy, pokud by takovou možnost občanský soudní řád připouštěl. Výrazem „má se za to“ se v zákoně vyjadřuje vyvratitelná právní domněnka, zatímco pro fikci se užívají výrazy „považuje se za“ nebo „hledí se na“, ve zde souzené věci však jde (mělo by jít) o výsledek výkladu smlouvy, tedy o poznatek, jaká vůle smluvních stran byla projevena.

Současně však Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. 23 Cdo 4923/2016, odmítl jako nepřipustné dovolání s tím, že rozhodnutí odvolacího soudu neodporuje ci-

tované judikatuře o nepřipustnosti sjednávání právních fikcí. V dané věci dovolací soud, stejně jako odvolací soud, posoudil skutkové zjištění odpovídající smluvnímu ujednání o tom, že „došlo ke schválení off-line verze pořadu fikcí, neboť žalovaná ve lhůtě 3 pracovních dnů nesdělila konkrétní připomínky“, jako možné. Nejvyšší soud uzavřel, že i když nelze sjednat nevyvratitelnou domněnku, která by mohla odepřít jedné ze stran výkon jejího zákonem zaručeného práva bez možnosti toto právo v soudním řízení prokázat, zde šlo o smluvní ujednání, které s marným uplynutím lhůty pro připomínky ke konkrétní verzi díla spojovalo další průběh smluvního vztahu účastníků („přesunula se výroba pořadu do další výrobní fáze“).

V této souvislosti je možno odkázat rovněž na judikaturu o významu stranami dohodnutých předávacích protokolů jako tzv. „hmotněprávní podmínky“ předání díla. Nejvyšší soud tak ještě podle předchozí úpravy soukromého práva v judikatuře (srov. rozsudek ze dne 11. 2. 2020, sp. 32 Cdo 542/2018) posuzoval ujednání stran ve smlouvě, podle něhož „se dílo považuje za dokončené okamžikem podpisu zápisu o předání a převzetí díla, v němž bude výslovně konstatováno, že objednatel dílo přejímá“. Podle závěrů Nejvyššího soudu bylo-li v uvedené věci ujednáno, že dílo se považuje za dokončené okamžikem podpisu zápisu o předání a převzetí díla, a mělo-li k předání předmětu díla dojít podpisem zápisu o předání a převzetí díla všemi účastníky přejímacího řízení, tj. jak objednatelem, tak i zhotovitelem, pak jde právě o tu situaci, k níž se vyjadřuje judikatura dovolacího soudu, tj. o případ, v němž je existence předávacího protokolu podepsaného objednatelem a zhotovitelem hmotněprávní podmínkou předání a převzetí díla. Nebyl-li takovýto protokol oběma stranami podepsán, tak k předání díla nedošlo, bez zřetele na důvody, proč se tak stalo, a na okolnosti, za nichž se tak stalo. Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí sp. zn. 32 Cdo 542/2018 uzavřel, že „úvaha odvolacího soudu, dovozujícího projev vůle žalobkyně předmět díla předat z toho, že převzetí díla žalovanou nutně muselo předcházet nabídnutí díla k převzetí, je v zjevném rozporu s judikatorními závěry Nejvyššího soudu, podle nichž v případě sjednání protokolárního předání díla nelze při absenci předávacího protokolu považovat dílo za předané a převzaté pouze na základě dalších okolností případu a nebyl-li předávací protokol, tvořící hmotněprávní podmínku předání a převzetí díla, podepsán všemi osobami, které ho podle smlouvy o dílo podepsat měly, není možné dílo považovat za předané a převzaté“.

### **K otázce (ne)možnosti sjednat ve smlouvě právní domněnku či fikci v literatuře**

Citovaná část judikaturních závěrů nepřipouštějících ujednání stran smlouvy obsahujících slovní spojení, jež v právních předpisech zpravidla představují právní domněnky či právní fikce, byly v minulosti začasté podrobovány kritice [srov. např. STAVĚLÍK, P. Ještě k „odstoupení od smlouvy prostřednictvím smluvní fikce doručení“ – jiný úhel pohledu. In: *Právní rozhledy*, 2005, č. 21, s. 788–790., JENDREJÁK, P. K téme „odstoupení od smlouvy prostřednictvím smluvní fikce doručení“. In: *Právní rozhledy*, 2006, č. 4, s. 141–146., ADAM, J. Fikce doručení v občanskoprávních vztazích. In: *Bulletin advokacie*, 2006, č. 10, s. 37–38., PAULDURA, L. K otázce sjednávání právních domněnek a fikcí v soukromém právu. In: *Právní fórum*, 2010, č. 11, s. 556–559., MATULA, Z. Smluvní fikce (domněnka) doručení. In: KOTÁSEK, J. et al. (eds.). *Dny práva – 2012 – Days of Law*. Brno: Masary-

kova univerzita, 2013, s. 1201–1209]. Kritika literatury se zaměřovala zejména na v praxi časté případy obdobných ujednání mezi podnikateli ve smlouvách o dílo ve vztahu k předání díla a dále v otázkách domněnek či fikcí při doručování písemností. Bylo poukázováno zejména na otázky autonomie vůle stran a nutnost posuzování případných rozporů takových ujednání s kogentními ustanoveními zákona.

### **Autonomie vůle stran a její zjišťování**

Občanský zákoník z roku 2012 je vystaven zejména na respektu k autonomii vůle stran. Je přitom třeba zjišťovat skutečnou vůli stran. Na takto zjištěnou skutečnou vůli stran je kladen důraz před jejím prostým jazykovým vyjádřením při posuzování právních jednání stran. Podle judikatury Nejvyššího soudu (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5281/2016) tak na rozdíl od právní úpravy v předchozím občanském zákoníku, účinném do 31. 12. 2013, podle níž bylo třeba právní úkony vyjádřené slovy vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem (srov. ustanovení § 35 odst. 2 obč. zák.), a ve vztahu k níž dovolací soud ve své ustálené judikatuře dovodil, že podmínkou pro přihlídnutí k vůli účastníků je to, aby nebyla v rozporu s tím, co plyne z jazykového vyjádření úkonu (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 1998 sp. zn. 25 Cdo 1650/98, uveřejněný v časopise Právní rozhledy, č. 7, roč. 1999, s. 386, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1116/2001), právní úprava v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku účinném od 1. 1. 2014, opouští – jak vyplývá i z důvodové zprávy k tomuto zákonu – důraz na formální hledisko projevu, typický pro předchozí občanský zákoník (srov. zejména ustanovení § 35 odst. 2 obč. zák.), a klade větší důraz na hledisko skutečné vůle jednajících osob. Základním hlediskem pro výklad právního jednání je tedy podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2014 úmysl jednajícího (popřípadě – u vícestranných právních jednání – společný úmysl jednajících stran), byl-li takový úmysl druhé straně (adresátovi projevu vůle) znám, anebo musela-li (musel-li) o něm vědět. Při zjišťování tohoto úmyslu je třeba vycházet z hledisek uvedených v ustanovení § 556 odst. 2 o. z. a přihlídnout též k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají. Teprve v případě, že ani za použití uvedených výkladových pravidel nelze zjistit úmysl jednajícího, se uplatní objektivní metoda interpretace a projevu vůle se přisuzuje význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen.

### **Užití slovních spojení „považuje se za“, „má se za“, „platí, že“ apod. ve smlouvách**

Jde-li o ujednání stran, jež se řídí občanským zákoníkem z roku 2012, je tak třeba zkoumat v každém konkrétním případě, co je obsahem takového ujednání (§ 555 a násl. o. z.). Tento závěr se uplatní i pro taková ujednání, v nichž strany použily slovní spojení „považuje se za“, „má se za“, „platí, že“ apod. Nelze tak bez dalšího uzavřít, že užití takových slovních spojení znamená, že strany chtěly např. určitým způsobem učinit dohodu o samotném institutu důkazního břemene stran v soudním řízení, resp. o tom, že v soudním

řízení nějaká skutečnost může či nemůže být např. předmětem dokazování. Proto i v případě, kdy strany užily ve smlouvě takové určité slovní spojení, je třeba posuzovat, zda stranami zamýšlený právní následek posuzovaného pravidla směřuje k úpravě takových vzájemných práv a povinností, které jsou v dispozici smluvních stran, či nikoliv a zda vyhovuje korektivům obsahové kontroly obsahu závazku.

Při posouzení, zda by dané smluvní ujednání mohlo být vzhledem k jeho zjištěnému obsahu a s ohledem na konkrétní okolnosti věci neplatné, je třeba především zkoumat, zda možnost učinit takové ujednání je zákonem zakázána, anebo jde o dohodu v souladu s dispozitivní úpravou zákona (srov. důvody rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. 23 Cdo 1192/2019). Podle judikatury při posuzování kogentnosti daného pravidla je v první řadě třeba posuzovat výslovný zákaz dle § 1 odst. 2 o. z. Podle § 1 odst. 2 o. z. nezakazuje-li to zákon výslovně, mohou si osoby ujednat práva a povinnosti odchýlně od zákona; zakázána jsou ujednání porušující dobré mravy, veřejný pořádek nebo právo týkající se postavení osob, včetně práva na ochranu osobnosti. Výslovný zákaz určitého ujednání stran může být přímý i nepřímý. V případě přímého zákazu zákon výslovně určuje, že se určité jednání zakazuje. Příkladem přímých výslovných zakazů je právě § 1 odst. 2 část věty za středníkem o. z., jež zakazuje ujednání porušující dobré mravy, veřejný pořádek nebo právo týkající se postavení osob. Povaha právní normy, od níž se taková ujednání odchylují (tj. zda jde o právní normu absolutně či relativně kogentní anebo o právní normu dispozitivní), přitom není významná. Jinak řečeno, ani od dispozitivní právní normy se strany nemohou odchýlit způsobem popsáním v § 1 odst. 2 části věty za středníkem o. z. Je-li však možno jakoukoliv odchylku od určité právní normy považovat za porušující dobré mravy, veřejný pořádek či právo upravující postavení osob, lze takovou právní normu kvalifikovat jako (absolutně) kogentní. V případě nepřímého zákazu zákon odchýlně ujednání stran reprobuje tím, že je prohlašuje za neplatné, případně za zdánlivé, či určuje, že se k němu nepřihlíží. Příkladem nepřímého výslovného zákazu je § 580 o. z., podle něhož je neplatné (mimo jiné) právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje. I v tomto případě platí, že zákon zakazuje každou odchylku od určité právní normy, která odporuje jejímu smyslu a účelu, byť by obecně nešlo o právní normu (absolutně) kogentní (tedy byť by jiné odchylky od právní normy byly možné). Brání-li však smysl a účel určité právní normy jakémukoliv odchýlnému ujednání, půjde o právní normu (absolutně) kogentní (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017, sp. zn. 29 Cdo 387/2016, uveřejněné pod č. 10/2019 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek).

Kromě posouzení, zdali se ujednání stran odchyluje od dispozitivní právní normy, je tak třeba v případě konkrétních ujednání stran hodnotit, zda způsob, jakým se strany od dispozitivní právní úpravy odchýlily, není vzhledem k okolnostem věci z (jiného důvodu) zákonem zakázán nebo se přiči dobrým mravům. Přitom je třeba hodnotit i okolnost, v jakém právním postavení strany ujednání uzavřely. Zdali v rovném postavení dvou podnikatelů nebo zdali je jedna ze stran v postavení slabší strany, ať už spotřebitele nebo slabší strany podnikatele. V takovém případě je třeba poměřovat konkrétní ujednání stran zákonnými pravidly, zejména § 433 o. z., jde-li o podnikatele slabší stranu, a § 1810 a násl. o. z., jde-li o spotřebitele, tedy zdali ujednáním nedochází k zneužití postavení podnikatele na úkor slabší strany. Jsou-li přitom právním jednáním porušeny principy dobrých mravů,



uplatní se tento korektiv i ve vztazích mezi podnikateli. Případný závěr soudu o absolutní neplatnosti ujednání stran pro rozpor s korektivem dobrých mravů je však zásahem výjimečným a vždy odůvodněným mimořádnými okolnostmi daného případu. Korektiv dobrých mravů přitom nevylučuje posouzení, zdali na právní poměry stran nedopadají jiná ustanovení občanského zákoníku poskytující právní ochranu jedné ze stran před zneužívajícím jednáním druhé strany (například uvedená právní úprava ochrany slabší strany); srov. například důvody rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. 23 ICdo 56/2019, uveřejněného pod číslem 80/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

Lze tak uzavřít, že ujednání stran v soukromoprávní smlouvě, jež pro vyjádření určitého jimi předvídaného právního následku užily určitá typová sousloví (např. „považuje se“, „má se za“, „platí, že“), která v právních normách zpravidla naznačují, že jde o tzv. právní domněnky či právní fikce, nejsou pouze z tohoto důvodu neplatná. Je třeba i u takových ujednání v každém jednotlivém případě zkoumat, k jakému právnímu následku vůle stran směřovala, a zda takové ujednání není vzhledem ke konkrétním okolnostem věci zákonem zakázáno nebo se přičí dobrým mravům.

### **Posouzení v poměrech projednávané věci**

V projednávané věci bylo dovolatelkou rozporováno ujednání stran o tom, že „nedostaví-li se objednatel bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k přejímce díla ..., považuje se dílo za řádně a včas předané“.

Podle § 2610 odst. 1 o. z. právo na zaplacení ceny díla vzniká provedením díla. Podle § 2604 o. z. dílo je provedeno, je-li dokončeno a předáno. Podle § 2605 odst. 1 o. z. dílo je dokončeno, je-li předvedena jeho způsobilost sloužit svému účelu. Objednatel převezme dokončené dílo s výhradami nebo bez výhrad.

Zákonodárce rozlišuje mezi provedením díla, jeho dokončením, předáním a převzetím. Provedení díla je nejširší pojem. Obsahuje v sobě jak dokončení, tak předání díla. Dokončení díla nastává tehdy, je-li zhotovitelem předvedena způsobilost díla sloužit svému účelu, příp. provedením zkoušek. Předání a převzetí díla jsou právní jednání ze strany zhotovitele a objednatele. Předání ze strany zhotovitele je činěno s úmyslem dluh splnit (§ 1908 odst. 2 o. z.), obecně umožněním nakládání s věcí v místě plnění (příp. například odeslání díla). Na předání se použije právní úprava kupní smlouvy (§ 2608 o. z.). Zákonodárce nestanoví zvláštní právní formu pro takové právní jednání.

Smyslem a současně i účelem právní úpravy předání díla podle občanského zákoníku (§ 2604) je (spolu s podmínkou dokončení díla předvedením jeho způsobilosti sloužit svému účelu) naplnění předpokladů provedení díla zhotovitelem vedoucího k některým dalším právním následkům. Zhotovitel především, není-li ujednáno jinak, tímto splní svůj dluh, zhotoviteli podle § 2610 o. z. vzniká právo na zaplacení ceny díla, objednatel může s dílem nakládat atd.

Zákonná úprava předání díla neobsahuje přímý výslovný zákaz odchýlného ujednání. K otázce posouzení možného nepřímého zákazu je třeba zohlednit shora uvedený smysl a také účel dané úpravy. Smysl a účel právní úpravy přitom stranám (samy o sobě) nebrání, aby si autonomně dohodly pro jejich smluvní závazek významné zvláštní předpoklady předání díla, např. zvláštní písemnou formu, zvláštní okolnosti ve vztahu k předávacímu

protokolu, otázku okolností možného práva odmítnout převzetí díla či povinnosti převzít dílo, trpí-li určitými vadami apod. Vždy je však třeba poměřovat konkrétní okolnosti takového ujednání. Přestože je tedy právní úprava předání díla v občanském zákoníku obecně dispozitivní, nelze vyloučit, že konkrétní ujednání stran bude (z jiného důvodu) zákonem zakázané, a proto neplatné (580 odst. 1 o. z.). Příčí-li se takové ujednání zjevně dobrým mravům anebo odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek, soud k neplatnosti takového ujednání přihlédně i bez návrhu (§ 588 o. z.). Je třeba hodnotit i okolnosti, v jakém právním postavení strany ujednání uzavřely. Zdali v rovném postavení dvou podnikatelů nebo zdali je jedna ze stran v postavení slabší strany, ať už spotřebitele nebo slabší strany podnikatele.

V poměrech projednávané věci však důvody, které by mohly vést k neplatnosti posuzovaného ujednání, dovolací soud neshledává. Převzetí díla je v obecné rovině úpravou dispozitivní. Účelem stranami sjednaného pravidla bylo přiznání právních následků převzetí díla objednatelům ve stranami dohodou předvídané situaci, kdy se mj. objednatel nedostaví bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k převjímcce díla. V posuzované věci přitom ze skutkových zjištění soudů nelze učinit ani závěr, že strany jako dva podnikatelé byly v nerovnovážném postavení, tedy v úvahu nepřicházelo ani právní posouzení z pohledu ochrany slabší strany (podnikatele podle § 433 o. z., nebo spotřebitele podle § 1810 a násl. o. z.).

## **Procesní souvislosti**

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2009, sp. zn. 29 Cdo 3478/2007, důkazním břemenem se rozumí procesní odpovědnost účastníka řízení za to, že za řízení nebyla prokázána jeho tvrzení a že z tohoto důvodu muselo být rozhodnuto o věci samé v jeho neprospěch. Smyslem důkazního břemene je umožnit soudu rozhodnout o věci samé i v takových případech, kdy určitá skutečnost, významná podle hmotného práva pro rozhodnutí o věci, nebyla pro nečinnost účastníka (v důsledku nesplnění povinnosti uložené účastníku ustanovením § 120 odst. 1 větou první o. s. ř.) nebo vůbec (objektivně vzato) nemohla být prokázána a kdy tedy výsledky zhodnocení důkazů neumožňují soudu přijmout závěr ani o pravdivosti této skutečnosti, ani o tom, že by tato skutečnost byla nepravdivá. Okruh rozhodujících skutečností, které musí účastník v řízení tvrdit a prokázat, jakož i rozložení důkazního břemene (tj. nositele důkazního břemene ohledně jednotlivých rozhodných skutečností) je pak určován hypotézou hmotněprávní normy, která upravuje sporný právní poměr účastníků (srov. shodně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2009, sp. zn. 23 Odo 1722/2006).

Jde-li tak o předání díla, spolu s dokončením jednoho z předpokladů provedení díla a vzniku práva zhotovitele na zaplacení ceny podle § 2604, 2605, 2610 o. z., má zhotovitel obecně dle dispozitivní právní úpravy povinnost tvrdit a prokazovat, že dílo bylo předáno. Je-li ale, jako v poměrech projednávané věci, ujednáno, že „dílo se považuje za předané, nedostaví-li se objednatel bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k převjímcce díla“, je okruh rozhodujících skutečností, které musí účastník v řízení tvrdit a prokázat, jakož i rozložení důkazního břemene, jež je jinak určováno hypotézou hmotněprávní normy, která upravuje sporný právní poměr účastníků, jde-li zde o normu dispozitivní, modifikován takovým (platným) ujednáním stran. Zhotovitel vzhledem ke svým tvrzením proto

nese procesní odpovědnost, že smluvním ujednáním stran předvídaný předpoklad, tj. že se objednatel (za smluvených podmínek) nedostavil k příjemce díla, byl pro (stranami sjednaný) právní následek předání díla naplněn.

## **Závěr**

Lze tak shrnout, že užijí-li strany smlouvy pro vyjádření určitého jimi předvídaného následku slovní výrazy, které v právních normách obvykle vyjadřují právní domněnky či právní fikce (např. „považuje se“, „má se za“, „platí, že“), není takové smluvní ujednání pouze z tohoto důvodu neplatné.

Při posouzení, zdali takové ujednání je v rozporu se zákonným zákazem nebo se příčí dobrým mravům, je třeba v každém jednotlivém případě zkoumat, co je obsahem daného ujednání. Současně je třeba hodnotit i právní postavení stran, v jakém ujednání uzavřely, zdali jde o rovnovážný vztah stran, např. podnikatelů, případně zdali jde o vztah podnikatele na straně jedné a slabší strany na straně druhé, ať už spotřebitele nebo podnikatele slabší strany.

Dohoda dvou podnikatelů při jejich podnikatelské činnosti o tom, že „dílo se považuje za předané, nedostaví-li se objednatel bezdůvodně a opakovaně (nejméně 2x) k příjemce díla“, směřující ke smluvní úpravě podmínek předání díla jako jednoho z předpokladů vzniku práva zhotovitele na zaplacení ceny díla není právní úpravou občanského zákoníku sama o sobě zakázána, ani se bez dalšího nepříčí dobrým mravům.

Nejvyšší soud z výše uvedených důvodů dovolání žalobkyně podle ustanovení § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl.

## Zápis z 85. zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 8. 9. 2022

Zasedání zahájil JUDr. Emil Flegel, místopředseda České společnosti pro stavební právo a navrhl k diskusi dále uvedené judikáty vztahující se k aplikaci stavebního zákona.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 11/2019 ze dne 30. 8. 2022 – aktualizace č. 1 ZÚR hl. m. Prahy**

Navrhovatelé se domáhali přezkumu a zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. 10. 2014, a to v části vymezující silniční okruh kolem Prahy. Městský soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2018, č. j. 10 A 170/2017-135, návrh na zrušení napadené Aktualizace ZÚR ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal, že by byla vydána v rozporu se zákonem anebo že by nebyla vydána zákonem stanoveným postupem. Rovněž podaná kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud v rozsudku odmítl argumentaci, podle které pouhá skutečnost, že v řešeném území dochází k překračování hlukových a imisních limitů, znamená, že další zatěžování daného území je a priori nepřípustné.

K posouzení kumulativních a synergických vlivů Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto otázku již dříve ve své judikatuře označil za vysoce odbornou. Ve vztahu ke konkrétním záměrům či koncepcím se jedná o činnost, do které správní soudy mohou zasahovat minimálně, a to pouze z hlediska, zda kompetentní správní orgán postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 133, a ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198).

Územní samosprávy mají široký prostor pro autonomní rozhodování v oblasti územního plánování, které je nezbytně výsledkem politické procedury. Vůle příslušné politické jednotky je omezena toliko požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS,

plyne, že soudy ve správním soudnictví nalézají „vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.“ V projednávané věci není důvodu ke zrušení napadeného OOP, jelikož rozhodnutí o využití území se pohybuje v zákonných mantinelech územního plánování.

### **Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 A 12/2022 ze dne 10. 5. 2022 – výjimky ze stavební uzávěry dle § 97 stavebního zákona a závazné stanovisko orgánu územního plánování**

Z § 97 odst. 1 SZ vyplývají podmínky, za kterých jediné lze k vydání územního opatření o stavební uzávěře přistoupit:

- Již bylo rozhodnuto o pořízení (příp. pořízení změny) připravované územně plánovací dokumentace, příp. bylo vydáno jiné rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území, jestliže má takové rozhodnutí či opatření v území ve vztahu k stavební uzávěře patřičnou relevanci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60).
- Stavební činnost zakázaná stavební uzávěrou by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle této pořizované územně plánovací dokumentace či podle jiného vydaného rozhodnutí či opatření v území; v případě územně plánovací dokumentace je při posuzování toho, jaké budoucí využití území je zamýšleno a zda je při přípravě této dokumentace třeba vydat územní opatření o stavební uzávěře, nutno vycházet z aktuálního stavu při jejím pořizování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142).
- Stavební činnost musí být územním opatřením omezena nebo zakázána jen v nezbytném rozsahu a nesmí být omezeny nebo zakázány udržovací práce (viz § 3 odst. 4 stavebního zákona) – údržba stavby je totiž podle § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona povinností vlastníka stavby (k tomu srov. VÁVROVÁ, Eva, DOLEŽALOVÁ, Veronika, KNECHT, Michal, ZAHUMENSKÁ, Vendula, KONEČNÁ, Daniela, HUMLÍČKOVÁ, Petra, ČERNÍN, Karel, STRAKOŠ, Jan. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, komentář k § 97 odst. 1 stavebního zákona).

Za vybočení z přípustného časového rámce působení územního opatření o stavební uzávěře v podobě jeho nepřiměřeně dlouhého působení a s ním spojené porušení § 97 odst. 1 stavebního zákona, pro které by bylo nutno územní opatření o stavební uzávěře zrušit, by bylo možno považovat teprve dlouhodobou, bezdůvodnou a svévolnou nečinnost obce při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební

uzávěře vydáno. Přitom je třeba přihlédnout též k aktivitě navrhovatele jako subjektu, do jehož práv je územním opatřením o stavební uzávěře zasahováno (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103).

V daném případě si odpůrce nastavil nad rámec výše citovaných ustanovení zákona vlastní „proces“ či spíše postup pro rozhodování o výjimce. Dle názoru krajského soudu tak dochází k překročení pravomoci odpůrce stran stanovení článku o výjimce z opatření. Odpůrce si nad rámec zákona stanovuje podklady, které mají být k rozhodování o výjimce předloženy, aniž by s takovýmto postupem zákon počítal. Stejně tak není zřejmé, z jakého důvodu má dojít k předložení stanoviska orgánu územního plánování o souladu záměru/stavby s platným územním plánem. Je totiž zřejmé, že takové stanovisko musí být s ohledem na existující stavební uzávěru negativní, neboť o výjimce z ní nebylo v době pořizování tohoto stanoviska (jako podkladu pro rozhodování o výjimce) ještě rozhodnuto. Sporná je rovněž pravomoc k vydání takového stanoviska orgánem územního plánování, neboť dikce § 96b stavebního zákona s tímto počítá, jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území. Právní úprava stavební uzávěry se však nachází v části třetí, hlavě třetí a dílu šestém stavebního zákona.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 115/2022 ze dne 30. 8. 2022 – aktivní žalobní legitimace spolků, pokud nebyly účastníky řízení dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.**

Spolek podal žalobu přímo proti rozhodnutí stavebního úřadu, aniž by podal odvolání. Městský soud proto žalobu odmítl. NSS se s tímto postupem městského soudu neztotožnil.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že výčet účastníků řízení v § 94k stavebního zákona je výčtem taxativním, který vylučuje obecnou právní úpravu účastenství ve správním řádu. Tomuto závěru nasvědčuje jak doslovný výklad § 94 stavebního zákona (není zde nijak naznačeno, že by se jednalo o výčet demonstrativní, např. použitím výrazu „také“, „především“, „vždy“ apod.), tak komentářová literatura (např. PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Leges, 2020, komentář k § 94k stavebního zákona). K obdobnému závěru dospěl také ve své judikatuře soud i například ve vztahu k § 109 stavebního zákona (rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS) nebo k § 124 odst. 2 téhož zákona (rozsudek ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 147/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS.)

Spolek tak nebyl, ani neměl být, účastníkem společného územního a stavebního řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí. Nemohl tak proto ani podat odvolání podle § 81 správního řádu (natož pak podle městským soudem odkazovaného § 76 odst. 5 téhož zákona).

Městský soud tedy nesprávně posoudil otázku nepřípustnosti žaloby spolku; jak totiž plyne z citované judikatury Ústavního soudu, aktivní procesní legitimace mu svédčila. Nemohl sice podat odvolání vůči napadenému rozhodnutí, mohl je však napadnout žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 79/2021 ze dne 24. 8. 2022 – zkoumání platnosti usnesení SVJ ve stavebním řízení**

Stavební úřad není povinen zkoumat, zda bylo usnesení shromáždění vlastníků jednotek předložené stavebníkem v řízení přijato tříčtvrtinovou většinou hlasů všech vlastníků jednotek potřebnou pro schválení stavebních úprav společných částí domu [§ 11 odst. 5 věta druhá zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů)].

Neplatnost přijatého usnesení je oprávněn zkoumat toliko soud v občanském soudním řízení zahájeném v šestiměsíční prekluzivní lhůtě běžící ode dne přijetí usnesení (§ 11 odst. 3 věta třetí a čtvrtá zákona o vlastnictví bytů).

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 142/2020 ze dne 12. 8. 2022 – bezpředmětná žádost podle § 66 správního řádu**

Jádrem sporu mezi účastníky bylo, zda mohly správní orgány zastavit řízení o žádosti stěžovatelů podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, podle něhož řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně bezpředmětnou.

K využití daného institutu existuje konstantní judikatura, podle které citované ustanovení dopadá na situace, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. Bepředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele. Tento institut je třeba vykládat velmi restriktivně, neboť správní orgán z tohoto důvodu řízení zastaví, aniž by o žádosti účastníka řízení meritorně rozhodl (viz rozsudky NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009-68, č. 2176/2011 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014-43, ze dne 21. 4. 2022, č. j. 4 As 355/2021-41, nebo ze dne 24. 6. 2021, č. j. 10 As 84/2021-31).

Bepředmětnost rozhodnutí pro žadatele je třeba vnímat objektivně, tedy že žádost (byť by jí bylo vyhověno) mu nemůže objektivně přinést lepší právní postavení (viz rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, č. j. 8 As 273/2019-84). Úkolem správních orgánů a následně soudů není zabývat se otázkou, zda by v daném konkrétním řízení o žádosti byl žadatel úspěšný či nikoli. Postačí pouhá potencialita kladného rozhodnutí o žádosti a dopad takového rozhodnutí do jeho právního postavení. Byť se může jevit jako zřejmé na první pohled, že žádosti nelze meritorně vyhovět, odůvodnění založené na takovém závěru by již bylo posouzením samotné meritorní otázky (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2022, č. j. 9 As 61/2020-23). Bepředmětnost žádosti nelze zaměňovat s její právní nepřípustností [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu], ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti.

Podle NSS je totiž zřejmé, že rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby má pro žadatele a jejich právní postavení zcela zásadní význam. Městský soud i správní orgány svá rozhodnutí založily na důvodech, které jako důvody zjevné bezpředmětnosti žádosti nemohou obstát. Jedná se totiž o důvody, které se týkají důvodnosti žádosti (tedy zda jí lze vyhovět). Veškeré úvahy o povaze stavby, resp. zda se jednalo o přístavbu či nástavbu a jaká byla podoba dané nemovitosti v době zbourání stavby (tj. před podáním žádosti o dodatečné povolení stavby) jsou z hlediska § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zcela nepatřičné a usnesení o zastavení řízení se tak v jejich důsledku de facto stalo zastřeným rozhodnutím o zamítnutí žádosti bez řádně proběhlého správního řízení.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 125/2022 ze dne 15. 6. 2022 – prokázání jednání jako statutární orgán**

Stavební zákon neobsahuje úpravu jednání za právnickou osobu, použije se tedy správní řád. Podle § 30 odst. 1 správního řádu *jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Zvláštním zákonem je zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Podle § 21 odst. 1 o. s. ř. za právnickou osobu jedná člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen.* Podle § 93 odst. 1 správního řádu se tato úprava aplikuje i na odvolací řízení.

V oblasti veřejných rejstříků tradičně platí deklaratorní účinek zápisů, konstitutivní účinek představuje výjimky, které musí výslovně stanovit zákon (srov. např. § 503 odst. 2 věta druhá zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Zápis člena statutárního orgánu do spolkového rejstříku (v posuzovaném případě člena výboru spolku) má deklaratorní účinek. Samotná funkce vzniká již volbou, nikoli až následným zápisem do rejstříku (usnesení NS ze dne 10. 9. 2019, sp. zn. 27 Cdo 5544/2017, body 28 a 29, které upozorňuje, že tento závěr platí dokonce i tehdy, pokud je volba samotná soudně zpochybněna: i v takovém případě je daná osoba členem statutárního orgánu, dokud případně soud nerozhodne o neplatnosti volby). Jestliže žalovaný pochyboval o zástupčím oprávnění odvolatele, měl spolek vyzvat k odstranění nedostatků odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu.

Vznikne-li v průběhu správního řízení důvodná pochybnost o zástupčím oprávnění zástupce právnické osoby jako účastníka správního řízení (zde spolku), správní orgán má postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu a celou věc si vyjasnit. Je porušením § 37 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán bez dalšího hledí na takové podání nikoli jako na podání učiněné zástupcem za právnickou osobu, ale jako na podání učiněné vlastním jménem fyzické osoby.

### **Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2280/18 ze dne 25. 6. 2019 – chodník jako stavba a součást místní komunikace**

V posuzované věci bylo v řízení před obecnými soudy prokázáno, že základ předmětného chodníku z technologického hlediska původně tvořila struska, později šterk či jiná drť,



horní vrstva pak byla dokončena několikacentimetrovým asfaltovým povrchem, na jedné straně chodník je stavebně ohraničen plechovou ohradou, za níž pokračuje pozemek parc. č. 1972/89 a tvoří podnikatelský areál vedlejší účastnice. Ústavní soud na základě spisového materiálu včetně v něm obsažené fotografické dokumentace dospěl k závěru, že na rozdíl od shora uvedených případů není konkrétní předmětný chodník pouhým zpevněním povrchu pozemku vrstvením přírodních materiálů či zpevněnou asfaltovou plochou, nýbrž samostatnou (stavbou) věcí v občanskoprávním smyslu a jako takový je součástí místní komunikace (§ 12 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), jejímž vlastníkem je podle § 9 odst. 1 tohoto zákona obec, na jejímž území místní komunikace leží, tedy stěžovatelka. Jde o zákonem předvídaný případ, kdy se nachází stavba místní komunikace (jíž je chodník součástí) na cizím pozemku (§ 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb.).

### **Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Afs 264/2018 ze dne 26. 5. 2022 – okamžik doručení fikcí do datové schránky**

Doručuje-li se do datové schránky dokument při správě daní, desetidenní časový interval podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, je nutno počítat v souladu s pravidlem podle § 33 odst. 4 daňového řádu tak, že případně-li poslední den tohoto intervalu na sobotu, neděli nebo svátek, je jeho posledním dnem nejbližší následující pracovní den.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 166/2022 ze dne 21. 7. 2022 – mezitímní rozhodnutí podle liniového zákona na stavbu dálnice D3, právní nezbytnost vyvlastnění**

Nemovitosti žalobců, které mají být vyvlastněny za účelem dostavby dálnice D3, jsou v její těsné blízkosti. K těmto nemovitostem mají žalobci přístup prostřednictvím připojení na stávající rychlostní komunikaci I/3 (právě tato komunikace se má dostavbou proměnit v dálnici). Stavby žalobců povolil příslušný stavební úřad jako stavby trvalé s tím, že příjezd k nemovitým věcem bude zajištěn přes sousední areál, na němž je čerpací stanice PHM. Problém, pro který nelze stavbu dálnice dokončit, je ten, že čerpací stanice PHM byla spolu s obslužnou komunikací povolena coby stavba dočasná (do stavby dálnice). Žalobcům byl průjezd přes areál čerpací stanice PHM stanoven trvale. Dostavba dálnice D3 však bude mít za následek, že tato obslužná komunikace (původně povolená jako dočasná) zanikne. Žalobci by tedy ztratili jediný existující přístup ke svým nemovitostem, které by tak nadále nebylo možné reálně využívat.

NSS ve shodě s krajským soudem uvádí, že veřejnoprávní oprávnění užívání sjezdu, které bylo žalobcům přiznáno chybným rozhodnutím, nelze vyvlastnit. To by odporovalo § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění. Dané oprávnění totiž není vlastnickým právem ani věcným břemenem.

Krajský soud podle názoru NSS též přílehavě dovodil, že z § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění neplyne, že se musí jednat jen o nezbytnost faktickou. Zákon tedy nevylučuje, že by se mohlo jednat také o nezbytnost právní, což potvrzuje rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017,

č. j. 2 As 22/2017 57, z něhož rovněž vyplývá, že vyvlastnění je možné také za předpokladu, že je to „právně nezbytné“. Nerozlišuje tedy mezi právní a faktickou nezbytností. Za nezbytnost proto nelze považovat pouze nezbytnost faktickou. Nezbytnost se vztahuje k účelu, kterého má být dosaženo a jenž nemusí spočívat v pouhém samotném hmotném výsledku, tedy postavení dané stavby. Dosažení účelu se vztahuje také ke splnění technických norem, zákonných požadavků, požadavků na obslužnost stavby, a to nejen při její realizaci, ale následně i při jejím provozu atd.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 97/2020 ze dne 31. 5. 2022 – řízení o odstranění stavby a jeho obnovení po zrušení dodatečného povolení soudem**

Ze stavebního zákona ani z jiného právního předpisu neplyne, že by po zrušení pravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (§ 129 stavebního zákona) správním soudem došlo k automatické obnově řízení o odstranění stavby, které bylo skončeno usnesením o zastavení řízení. Dojde-li ke zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, je na stavebním úřadu, aby obnovil řízení o odstranění stavby, v jehož rámci má být rozhodnuto o dodatečném povolení stavby. Možným řešením je i zahájení nového řízení o odstranění stavby.

Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisejí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být zahájeno vždy, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka (a splnění dalších zákonných podmínek), zda bude zahájeno a vedeno. V rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, Nejvyšší správní soud doplnil, že řízení o dodatečném povolení stavby je svou povahou akcesorické k řízení o odstranění stavby. V rozsudku ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, pak uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby je specifické tím, že je vloženo do řízení o odstranění nepovolené stavby a do jisté míry je s ním svázáno. Předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti, a žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33, nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by před tím bylo zahájeno řízení o jejím odstranění, a není vůbec možné uvažovat o vedení zcela samostatného řízení o dodatečném povolení stavby v situaci, kdy žádost o dodatečné povolení stavby byla podána až po nabytí právní moci rozhodnutí o odstranění stavby.

#### **Dále byla diskutovaná jednotlivá témata:**

- a) postup při vydávání závazného stanoviska a nutnost předložit orazítkovanou dokumentaci,
- b) zda lze vést opakované řízení, pokud bylo soudem zrušeno dodatečné povolení stavby,
- c) problematika FVE – FVE umístované na vodní hladině, tzv. agrovoltaika na zemědělské půdě,
- d) výjezdní zasedání v Jablunkově 4.–5.11.2022 a jeho organizace,
- e) oslavy 30. výročí založení České společnosti pro stavební právo dne 24. 11. 2022 v Praze.

# Zápis z 86. zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 4. 11. 2022

Zasedání zahájil JUDr. Emil Flegel, místopředseda České společnosti pro stavební právo a navrhl k diskusi dále uvedené judikáty vztahující se k aplikaci stavebního zákona.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 172/2021 ze dne 20. 9. 2022 – k napadení pokynu k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti**

Žaloba byla podána proti rozhodnutí, za které považovala pokyn k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti. Tuto žalobu následně (po vyloučení k samostatnému projednání a postoupení městskému soudu) městský soud odmítl, neboť dospěl k závěru, že pokyn k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.; podle městského soudu šlo tedy o nepřijatelný návrh ve smyslu § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je s městským soudem ve shodě v tom, že tento pokyn nepředstavuje rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je třeba chápat zejména v materiálním smyslu. Judikatura správních soudů zdůrazňuje, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým; k rozhodnutí je tedy třeba přistupovat především z hlediska jeho obsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS). Za rozhodnutí je proto třeba chápat individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. však musí naplňovat rovněž některé formální znaky, jak vysvětlil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS. Judikatura správních soudů je totiž vystavěna na materiálně-formálním pojetí správních rozhodnutí (shodně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018-63, č. 3984/2020 Sb. NSS).

Pro posouzení věci za zásadní povahu samotné územní studie. Ve vztahu k ní judikatura správních soudů dovodila, že územní studie není správním rozhodnutím; nejde ani o závazný podklad rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Územní studie představuje nezávazný odborný podklad, který není součástí územně plánovací dokumentace. Správní orgány nejsou územní studií vázány a v průběhu územního řízení ji ani z hlediska její zákonnosti nemohou přezkoumávat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73, „územní studie je nezávazným podkladem pro územní plánování i rozhodování v území, jehož obsah není v právních předpisech specifikován a za předpokladu řádného odůvodnění se orgány územního plánování nemusí jejími výsledky

*řídít.* “ O pořízení územní studie se nevede žádné správní řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2020, č. j. 9 As 359/2019-33). Pořizování územní studie je ukončeno tím, že pořizovatel schválí možnost využití územní studie pro účely stanovené v § 25 stavebního zákona (využití jako územně plánovacího podkladu) a zajistí vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti podle § 162 stavebního zákona.

Tedy pokyn žalovaného k vypuštění územní studie z evidence územně plánovací činnosti nepředstavuje správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Zákonným shledal Nejvyšší správní soud také závěr městského soudu, že v daném případě nepřicházela v úvahu ani zásahová žaloba.

### **Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 43 A 16//2022 ze dne 6. 9. 2022 – žaloba spolku jako neúčastníka řízení proti společnému povolení dle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

Soud zrušil k žalobě spolku společné povolení vydané v řízení, kde nebyl spolek účastníkem. Do 31. 12. 2017 se ekologické spolky mohly stát účastníky stavebního řízení mimo jiné i na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody krajiny ve spojení s § 109 písm. g) stavebního zákona. S účinností od 1. 1. 2018 ale zákonodárce novelou č. 225/2017 Sb. tuto možnost spolkům odepřel a stanovil, že zákon o ochraně přírody a krajiny zakládá spolkům účast pouze na řízeních podle tohoto zákona, a nikoli i v jiných správních řízeních jako tomu bylo do té doby [současně došlo ke zrušení § 109 písm. g) stavebního zákona]. Z § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že ekologické spolky, do jehož postavení se žalobce pasuje s ohledem na jeho hlavní účel (ochrana životního prostředí), se mohou stát účastníky řízení jen v případě řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ústavnost § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Byť nelze přehlédnout zcela zásadní připomínky formulované sedmi soudci Ústavního soudu v jejich odlišném stanovisku, kteří poukázali na nesystémovost napadené právní úpravy z hlediska dělby moci a koncepce správního soudnictví, pro soud jsou závěry většiny soudců Ústavního soudu závazné podle čl. 89 odst. 2 Ústavy. Pokud zákon neposkytuje přípustný řádný opravný prostředek, je nutné akceptovat žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS či ze dne 30. 8. 2022, č. j. 1 As 115/2022-35). V opačném případě by trvání na podání řádného opravného prostředku představovalo neústavní překážku v realizaci práva na spravedlivý proces a na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Žalobu tedy nelze mít za nepřípustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků [§ 68 písm. a) s. ř. s.].

Skutečnost, že žalobce nebyl účastníkem řízení, nemůže vést ani k závěru o nedostatku procesní legitimace žalobce. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že „*spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž*

*procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. „aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví... není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014 č. j. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“, kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu.“*

Základní podmínky, za kterých se spolek může domáhat svých práv dle § 65 odst. 1 s. ř. s., vymezil nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (srov. též rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295). Předně musí spolek tvrdit, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých subjektivních právech (jedná se typicky o práva a právem chráněné zájmy související s ochranou přírody a krajiny). Pro posouzení takového dotčení je podstatným kritériem vztah spolku k lokalitě, ve které je uskutečňován daný záměr, jakož i to, zda daný záměr může mít dopad na cíle, na něž se spolek zaměřuje.

Právní úprava nepočítá s tím, že se žalobce bude bránit žalobou proti prvostupňovému rozhodnutí, aniž byl účastníkem řízení, neboť podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Jelikož žalobce nebyl účastníkem řízení, žalovaný mu adresně napadené rozhodnutí nedoručoval a zákon to po něm ani nevyžaduje. V takovém případě je třeba vyjít z toho, že žalobci počne plynout lhůta pro podání žaloby okamžikem, kdy se prokazatelně mohl seznámit se skutečností, že napadené rozhodnutí bylo vydáno, i s jeho obsahem (viz rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Afs 52/2014-38 či ze dne 17. 6. 2011, č. j. 5 Afs 10/2011-94).

Jako důvodnou však soud posoudil námitku absence závazného stanoviska k zásahu do registrovaného významného krajinného prvku a žalobě vyhověl.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 214/2020 ze dne 1. 11. 2022 – postavení účastníka územního řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) SZ**

Účastenství v územním řízení má vždy dvě podmínky; existenci vlastnického nebo jiného věcného práva k sousední nemovitosti a přímé dotčení tohoto práva.

První podmínku je třeba vykládat v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99. Podle tohoto nálezu sousedním pozemkem není pouze pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má stavba vzniknout (tzv. mezující pozemek), nýbrž je sousedství třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku. Sousedním pozemkem se tedy může rozumět i pozemek, který s plánovanou stavbou bezprostředně nesousedí, ba dokonce může být od stavby i značně vzdálen (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 As 57/2014-41).

Druhou podmínkou – přímým dotčením práva – se podle judikatury NSS rozumí změna poměrů v lokalitě, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnického práva k nemovitosti (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 54/2011-91, či rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81, bod 32). NSS přitom dovodil, že přímé dotčení může spočívat i ve zvýšení dopravy (např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS či rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2020, č. j. 5 As 270/2019-69, bod 16). Vymezení okruhu účastníků územního řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů (již citovaný rozsudek sp. zn. 7 As 17/2013).

Podle Ústavního soudu je ústavně konformním výkladem účastenství subjektu v územním řízení výklad extenzivní (náleží Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04). Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo vyhověno věcným námitkám, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva. Teprve při věcném posouzení mají stavební úřady zkoumat realnost zásahu do práv účastníka. Účastenství ob stojí samo o sobě, i když nutně nemusí vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 12). K účastenství v řízení zpravidla postačí pouze tvrzení skutečností dokládajících dotčení na vlastnickém či jiném právu, přičemž prokázání opaku je povinností správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63).

Pokud byl pozemek vyloučeného účastníka ornou půdou, NSS si jen stěžejí dokáže představit, že by na pozemku, který je ornou půdou, probíhal provoz v takové intenzitě, že by zvýšená doprava již na zcela vytížené silnici ohrozila připojení z tohoto pozemku. Přímým dotčením práva se rozumí změna poměrů v lokalitě, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnického práva k nemovitosti.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 299/2021 ze dne 21. 10. 2022 – postavení účastníka společného řízení podle § 94k písm. e) SZ**

Studna jako otevřená stavba přímo zasahuje do systému podzemních vod. Ovlivnění zdrojů pitných vod na sousedních pozemcích proto nelze vyloučit. Stanovení ochranného pásma vodního zdroje má vzhledem k potřebné vymahatelnosti dostatečné ochrany vodního zdroje za následek presumpci dotčení tohoto vodního zdroje jakýmkoliv stavebním záměrem na jeho vymezeném území. V situaci, kdy se plánovaná stavba studny nenachází přímo v ochranném pásmu vodního zdroje, ale na pozemku s ním sousedícím, by se dle

Nejvyššího správního soudu měl hydrogeologický posudek možnými dopady výslovně zabývat. Ochranná pásma vodního zdroje by sice měla být vymezena tak, aby poskytovala dostatečnou ochranu vodního zdroje, avšak jimi poskytovaná ochrana je jakýsi „přísný“ stupeň ochrany, neboť uvnitř hranic ochranného pásma je jakákoli činnost, jež by mohla ohrozit vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, zákonem výslovně zakázána [§ 30 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon (dále jen „vodní zákon“)]. Jistě si proto lze představit existenci dalších sousedních oblastí, v nichž by měla být obdobná činnost sledována a případně podle konkrétní potence ohrožení vodního zdroje v individuálních případech omezena v méně přísném režimu, avšak stále dbajícím na širší obecnou ochranu vodního zdroje, která již není kodifikována formou opatření obecné povahy s všeobecnou platností, ale je posuzována dle okolností jednotlivých záměrů.

Při umístování stavebního záměru mimo ochranné pásmo vodního zdroje nelze *a priori* vyloučit dotčení daného vodního zdroje, jemuž náleží blízké ochranné pásmo, s tím, že ochranné pásmo poskytuje dostatečnou ochranu. Ochranná pásma vodního zdroje jsou sice vymezována tak, aby vodní zdroj chránila co nejlépe, avšak možnosti ovlivnění proudění či vydatnosti podzemních vod jsou velmi rozsáhlé a nepředvídatelné. Bez dostatečně konkrétního a podrobného vyjádření hydrogeologa nelze činit žádné závěry.

**Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci sp. zn. 59 A 25/2022 z 22. 9. 2022 – ust. 134 odst. 4 stavebního zákona – zastavení prací na stavbě**

**Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci sp. zn. 59 A 2/2022 z 25. 10. 2022 – změna rozhodnutí v rámci odvolacího řízení**

V průběhu odvolacího řízení byl zjištěn rozpor záměru s ÚPD a záměr zamítnut. S odkazem na NSS sp. zn. 6 As 286/2018 je odvolací orgán oprávněn změnit rozhodnutí, ale musí upozornit účastníky na změnu právního názoru dle § 36 SŘ.

**Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 38/2022 z 13. 9. 2022 – zásah do společné zdi (rozhrada)**

Předmětem správního řízení v projednávané věci byla žalobcova žádost o vydání společného povolení k provedení stavebního záměru, jehož realizace zasahovala mj. do společné zdi nacházející se mezi objekty (rodinnými domy) umístěnými na pozemcích parc. č. 14430/192 a parc. č. 14430/190 v k. ú. Plzeň, která je ve spoluvlastnictví žalobce a spoluvlastnice. Společnou zeď bylo nutno považovat za stavbu ve smyslu § 184a odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 2 odst. 4 téhož zákona, neboť byla společnou částí staveb rodinných domů. Žalobce netvrdil, že by byl oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby uskutečnit na společné zdi stavební záměr. Z uvedeného nemůže vyplynout jiný závěr, než že žalobce byl povinen předložit souhlas spoluvlastnice se stavebním záměrem v části týkající se úprav společné zdi. Podle § 184a odst. 1 věta první stavebního zákona totiž žalobce nebyl vlastníkem společné zdi a nesvědčilo mu oprávnění provést stavební záměr

v části, kde zasahoval do společné zdi, ani ze služebnosti, ani z práva stavby. Jelikož žalobce přes výzvu stavebního úřadu souhlas spoluvlastnice nepředložil, neodstranil podstatnou vadu své žádosti, která bránila pokračování řízení, a stavební úřad tedy správně řízení o žádosti žalobce zastavil.

Soud tedy aprobuje posouzení žalovaného prezentované v jeho rozhodnutí:

*„Odvolací správní orgán vychází z ustanovení § 1 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného. V případě, kdy by prováděné stavební úpravy nepodléhaly schvalovacímu režimu dle stavebního zákona, lze při splnění zákonných podmínek postupovat výhradně podle § 1024 odst. 2 občanského zákoníku. V případě, kdy je však stavební úprava společné zdi předmětem žádosti o společné povolení, je stavební úřad povinen postupovat v souladu se stavebním zákonem a podle ustanovení § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona požadovat jako nedílnou součást žádosti o vydání společného povolení souhlas dle § 184a stavebního zákona.“*

Soud nijak nepochybuje, že na poli práva občanského mohlo žalobci vzniknout ex lege z § 1024 odst. 2 občanského zákoníku právo užívat zeď tam vymezeným způsobem, avšak toto se nijak netýká zákonnosti napadeného rozhodnutí, které došlo ke správnému právnímu závěru, že stavební úřad byl vázán § 184a stavebního zákona, pro jehož aplikaci je § 1024 občanského zákoníku irelevantní. Soud dodává, že stavební zákon nijak nerozlišuje povinnost stavebníka doložit souhlas spoluvlastníka s navrhovaným stavebním záměrem dle § 184a stavebního zákona podle kritéria rozsahu či předmětu stavebního záměru. V případě, že záměr ke své realizaci vyžaduje veřejnoprávní titul vydaný stavebním úřadem, je stavebník bez dalšího povinen doložit souhlas spoluvlastníka dle § 184a stavebního zákona.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 126/2020-47 z 11. 5. 2022 – k § 184a stavebního zákona**

Novelizovanou právní úpravu je třeba vykládat ve shodě s dosavadním judikaturním přístupem tak, že souhlas vlastníka pozemku nebo stavby dle § 184a stavebního zákona sám o sobě nemá soukromoprávní účinky v tom smyslu, že by zakládal oprávněnost stavby. V územním a stavebním řízení se v těchto případech rozhoduje o stavebním záměru nezávisle na tom, zda žadatel je z hlediska soukromého práva oprávněn příslušný záměr realizovat. Postačí, že má souhlas vlastníka k příslušné žádosti. Tento výklad ostatně odpovídá účelu novelizace, jak plyne z důvodové zprávy, neboť podle ní nově zavedené doložení souhlasu vlastníka „zbytečně nezatěžuje stavební úřady ani účastníky řízení složitými civilněprávními otázkami, které nejsou pro působnost stavebních úřadů rozhodné“ (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk č. 927/0, zvláštní část důvodové zprávy, k bodu 313). K výkonu práv vyplývajících ze stavebního povolení je pochopitelně i nadále třeba rovněž soukromoprávní titul; nestačí tedy, že je stavba veřejnoprávně povolena, ale musí být oprávněná i z hlediska soukromého práva. Ochranu před povolenou, ale neoprávněnou stavbou nicméně poskytují prostředky soukromého práva a civilní soudy. Závisí na uvážení zákonodárce, do jaké míry se má ve stavebním řízení



zkoumat, zda veřejnoprávně povolovaná stavba bude v případě realizace rovněž stavbou oprávněnou z pohledu soukromoprávního. I před odkazovanou novelizací mohly nastávat situace, v nichž bylo sice na stavbu vydáno stavební povolení, ale k výkonu práv z něj plynoucích scházel soukromoprávní titul (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 170/2016-41, bod 23). Proti realizaci stavby, která byla sice povolená, ale ze soukromoprávního hlediska neoprávněná, bylo již dříve nutno domáhat se ochrany u civilních soudů. Skutečnost, že zákonodárce pro účely stavebního řízení nově pokládá za dostačující souhlas vlastníka namísto dokladu o právu, nesvědčí o tom, že by novelizovaná právní úprava vykazovala nedostatky; jde o odraz záměru zákonodárce, aby se problematika oprávněnosti stavby v menší míře promítala do průběhu stavebního řízení a aby se řešení této otázky soustředilo do řízení před civilními soudy.

### **Ing. Ivana Jakoubková podala informaci ke stavu chystaných novelizací stavebního zákona**

Základem nové soustavy stavební správy mají být obecní úřady obcí s rozšířenou působností a další vybrané obecní úřady. Vláda doporučila variantu, kdy počet stavebních úřadů bude stanovovat vyhláškou MMR. O strategických a rozsáhlejších liniových stavbách bude i nadále rozhodovat Specializovaný a odvolací stavební úřad. Platit má pravidlo, že celé stavební řízení bude probíhat digitalizovaně prostřednictvím Portálu stavebníka a že stavebník bude jednat jen s jedním úřadem, který si další podklady zajistí sám. Opouští se původně uvažovaný model centralizované státní stavební správy v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. V rámci soudních přezkumů se upouští od principu apelace. Důvodem je obava z přetížení správních soudů.

Souběžně probíhají práce na novele stavebního zákona na úseku územního plánování.

#### **Dále byla diskutována jednotlivá témata:**

- a) aplikace ust. § 118 odst. 1 SZ a nepodstatné odchylky,
- b) souhlasy oprávněných z věcných práv k pozemku s dělením pozemků,
- c) oslavy 30. výročí založení České společnosti pro stavební právo dne 24. 11. 2022 v Praze.

# Zápis z 87. zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 8. 12. 2022

Zasedání zahájil JUDr. Emil Flegel, místopředseda České společnosti pro stavební právo a navrhl k diskusi dále uvedené judikáty vztahující se k aplikaci stavebního zákona.

## **Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 62/2022 z 3. 11. 2022 – k incidenčnímu přezkumu**

Navrhovatel společně se žalobou proti územnímu rozhodnutí brojil proti úpravě ÚPD, která změnila míru využití území z koeficientu A na koeficient F a tvrdil, že nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem a zákonným orgánem. Podle žaloby napadená úprava směrné části územního plánu navyšuje kód využití území a naplňuje proto všechny pojmové znaky opatření obecné povahy, tj. konkrétnost (a závaznost předmětu) a obecnost adresátů. S odkazem na judikaturu správních soudů žalobce namítl, že taková změna mohla a měla být přijata pouze formou opatření obecné povahy. Vymezení území při změně míry jeho využití nelze vyhradit směrné části územního plánu a měnit ho pouze jednoduchým a v zásadě neveřejným procesem na základě individuálně podané žádosti.

Úprava ÚPD byla přijata před dvanácti lety sice tehdy obvyklým postupem podle ust. § 188 odst. 3 věty druhé a třetí stavebního zákona pro úpravu směrné části územního plánu, avšak podle soudu toto ustanovení nemělo být použito, neboť při změně kódu míry využití území, který měl být správně stanoven v závazné části územního plánu, bylo třeba postupovat dle ust. § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona odkazujícího na proces přijetí územního plánu a jeho změn podle stavebního zákona (a subsidiárně podle obecné úpravy přijetí opatření obecné povahy dle části šesté správního řádu).

Pokud má v územním plánování dojít k tomu, že je výrazně zvýšen kód míry využití území, je potřeba takový postup řádně, racionálně a transparentně odůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a nahodilosti při rozhodování o přijetí změny územního plánu (srovnej: rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 A os 1/2013-85). Postačí odůvodnění obecné, neboť aplikace územního plánu na individuální skutkovou situaci je věcí stavebního úřadu (případně orgánu územního plánování).

Návrh městský soud považoval za včasný, neboť možnost incidenčního přezkumu v návaznosti na podanou žalobu proti rozhodnutí, nezákonnému zásahu nebo nečinnosti, ve kterých bylo opatření obecné povahy užito, je zachována ve lhůtě pro podání žaloby podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. věta druhá (srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As63/2019-40). Více není včasnost návrhu rozvedena.

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 105/2021 z 18. 10. 2022 – k přípustnému obsahu ÚPD z hlediska ust. § 43 SZ**

Územní plán by měl odpovídat míře obecnosti regulace. Nemůže zacházet do takových detailů, aby řešil podrobnosti svou povahou náležející buď do regulačního plánu, či do územního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2019, č. j. 7 As 206/2018-79, bod 22).

Hranice mezi tím, co spadá do působnosti obce, a tedy mohlo být zahrnuto v územním plánu, a co do působnosti správních orgánů (mimo obecní samosprávu), je dosti neostrá. Jisté vodítko k jejímu vymezení poskytuje bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, Nová Ves nad Nisou, který uvádí, že územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními.

Obec může podmiňovat výstavbu na svém území, ale toliko koncepčně (koncepčními nástroji); ostatně typicky se tak děje v rámci tzv. etapizace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2021, č. j. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS). Samotné naplňování územní koncepce již je v rukou správních orgánů, které konkrétně provádějí (realizují) onu obecnou představu obce (konsenzus jejich občanů). Podmínění výstavby konkrétními parametry, požadavky a podmínkami provedení, o kterých pojednávají vyhlášky č. 500/2006 Sb. a č. 501/2006 Sb. ve vztahu k regulačnímu plánu (požadavky na konkrétní řešení veřejné infrastruktury) či územnímu rozhodnutí, nelze obecně shledat přípustnými, nestanoví-li výslovně zastupitelstvo, že tyto otázky spadající zejména do oblasti úpravy regulačním plánem, budou řešeny plánem územním (srov. § 43 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb.).

## **Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 64 A/2022 z 26. 9. 2022 – postup v případě přijetí aktualizace ZÚR v průběhu projednávání ÚPD**

Navrhovatelé namítali, že namísto nového společného jednání bylo konáno jen opakované veřejné projednání. Pokud jde o institut společného jednání o návrhu územního plánu (§ 50 stavebního zákona), jeho smyslem je především posouzení a vyhodnocení návrhu na veřejnoprávní rovině z hlediska zájmu chráněných právními předpisy a širších nadřazených zájmů s veřejnoprávními subjekty – dotčenými orgány, nadřízenými orgány a sousedními obcemi (veřejnost je s návrhem seznámena, ovšem má možnost proti návrhu uplatňovat pouze připomínky).

Oproti tomu institut veřejného projednání (§ 52 stavebního zákona) slouží především pro projednání již posouzeného a vyhodnoceného (dohodnutého) návrhu územního plánu v rámci procesu společného jednání (po dosažení shody na veřejnoprávní rovině) s veřejností k připomínkování takového návrhu ze strany veřejnosti. Platí přitom, že dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní v rámci veřejného projednání stanoviska, a to pouze k částem řešení, které byly od společného jednání změněny. Poté, co

proběhne veřejné projednání, pořizovatel postupem ve smyslu ust. § 53 odst. 1 stavebního zákona, ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky veřejného projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných v návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim uplatnili stanoviska. Pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu územního plánu v souladu s výsledky projednání. Podle ust. § 53 odst. 2 stavebního zákona platí, že dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny; příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivu na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivu na životní prostředí. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52.

Po veřejném projednání návrhu ÚP by mělo být zváženo, zda provedené změny jsou podstatné (opakované veřejné projednání), ještě více podstatné (společné jednání) nebo nutno znovu projednat nový návrh ÚP (společné jednání).

### **Usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 63 A 4/2022-65 z 22. 6. 2022 – přípustnost místního referenda k otázce územního plánování**

Výsledek místního referenda může pro zastupitelstvo obce představovat závazný pokyn pro iniciaci pořízení územního plánu či jeho změny ve smyslu § 6 odst. 5 písm. a) a b) ve spojení s § 44 písm. a) a c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, případně pro následné schvalování. Takové místní referendum zpravidla není nepřipustné dle § 7 písm. d) a e) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Jeho výsledek však není pro zastupitelstvo obce závazný, pokud by v konkrétním případě místním referendem požadované řešení mělo být nezákonné; závaznost výsledku místního referenda pro zastupitelstvo či jiné orgány obce znamená, že jeho výsledek musí zajistit či prosazovat způsobem souladným s právními předpisy.

Navrhovatel se podaným návrhem domáhá, aby soud vyhlásil místní referendum o otázce týkající se budoucího využití území obce. Občané obce by na základě referenda měli vyjádřit souhlas či nesouhlas s požadavkem, aby orgány obce učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky (včetně schvalování územního plánu a jeho změn) k tomu, aby jednotlivé plochy, které jsou na území obce, byly využity určitým způsobem.

O změnách územního plánu referendum konat lze. Jak se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS101/05, „schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce [§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích] v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti

obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 písm. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“

Závaznost výsledků místního referenda pro orgány obce nemůže vést k tomu, že orgány obce budou přistupovat k nezákonným řešením. Místní referendum považuje soud v rovině mířící k případným změnám územního plánu za přípustné z hlediska § 6 i § 7 písm. d) a e) zákona o místním referendu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j.7 As 169/2022-36 – k napojení stavebního pozemku na veřejně přístupnou pozemní komunikaci ve smyslu ust. § 20 odst. 4 vyhl. č. 501/2006 Sb.**

Požadavek napojení stavebního pozemku na veřejně přístupnou pozemní komunikaci dle § 20 odst. 4 vyhl. č. 501/2006 Sb., je možné splnit i prostřednictvím neveřejné účelové komunikace dle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., která sama trvale a bezprostředně napojuje dotčený stavební pozemek na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

Dle NSS není možné kategoricky tvrdit, že každý stavební pozemek musí být přímo a samostatně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci. To ani z § 20 odst. 4 vyhl. č. 501/2006 Sb. nevyplývá.

Ust. § 20 odst. 4 vyhl. č. 501/2006 Sb. nevylučuje, aby přístup k veřejné účelové komunikaci byl zajištěn prostřednictvím neveřejné účelové komunikace. Lze připustit, že bude zřízena neveřejná účelová komunikace, jejímž účelem bude zajistit trvalý přístup k veřejně přístupné komunikaci.

Případnému záměru vlastníka odstranit neveřejnou účelovou komunikaci na svém pozemku je možné předejít prostřednictvím institutu přídatného spoluvlastnictví. Dle § 1229 občanského zákoníku přídatné spoluvlastnictví nelze zrušit, pokud trvá jeho účel (tj. napojení stavebního pozemku s RD na veřejnou účelovou komunikaci).

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 8 As 64/2021-45 – k povaze protokolu z kontrolní prohlídky stavby dle ust. § 133 odst. 5 SZ**

Podstatou věci byl spor, zda stavební úřad zjistil spolehlivě stav věci pro uložení pokuty. Žalobkyně namítala, že protokol z kontrolní prohlídky nemůže být jediným dostačujícím důkazem prokazujícím její vinu.

NSS dovozuje, že protokol z kontrolní prohlídky má podobný charakter a důkazní hodnotu jako protokol dle § 18 správního řádu (protokol o ústním jednání). Pokud protokol z kontrolní prohlídky splňuje náležitosti § 18 správního řádu, jde o veřejnou listinu. Pokud účastník popírá skutečnosti uvedené ve veřejné listině, je povinen jejich nepravdivost prokázat. Na uvedené nemá vliv to, že na provádění kontrolní prohlídky se nevtahuje kontrolní řád.

Protokol z kontrolní prohlídky je klíčovým důkazním prostředkem, avšak nemůže být jediným. Pokud účastník nesouhlasí s protokolem, musí jej „aktivně sporovat“. To stěžovatelka učinila – zpochybnila kontrolní zjištění. Dle NSS měly úřady provést důkaz stavebním deníkem. Ten byl na stavbě veden a bylo možné z něj zjistit, které práce stěžovatelka prováděla.

NSS dospěl k závěru, že úřady nepostupovaly v souladu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací, neboť dostatečně nezjistily skutkový základ pro posouzení odpovědnosti stěžovatelky za přestupek.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2022, č. j. 1 As 143/2022-22 – charakter výzvy k ukončení nepovoleného užívání dle ust. § 134 odst. 5 SZ**

Soud odmítl zásahovou žalobu proti výzvě. Konstatoval, že i kdyby výzva byla vadná, zásahová žaloba proti výzvě je nepřipustná. Lze odkázat na předchozí judikaturu NSS (č. j. 10 As 248/2019-43 ze dne 20. 1. 2021), ve které NSS dovodil, že výzvu dle § 134 SZ nelze napadnout zásahovou žalobou. To platí i v případě, že stavební úřad vydá nesprávnou výzvu. Ani nesprávná výzva neznamená zkrácení práv adresáta výzvy. Výzva má informativní a apelativní povahu. Výzva není přímo vynutitelná a její neuposlechnutí nelze sankcionovat (platí pro výzvu dle § 134 odst. 5 SZ).

### **Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 64 A/2022 z 26. 9. 2022 – k definici veřejně přístupného přístřešku dle ust. § 79 SZ**

Podle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona rozhodnutí o umístění ani územní souhlas nevyžadují přístřešky o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m zastavěné plochy a do 4 m výšky.

Jestliže část stavby neodpovídá kritériím vymezeným v § 79 odst. 2 písm. r) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, nemůže se na stavbu tato výjimka z posouzení stavebním úřadem uplatnit.

Ačkoli § 79 odst. 2 písm. r) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pro jiné veřejně přístupné přístřešky nestanoví konkrétní účel, musí jít o přístřešky svým účelem určené k využití veřejností a tato povaha musí být objektivně seznatelná.

Při posouzení dočasnosti stavby dle § 506 odst. 1 občanského zákoníku není rozhodným hlediskem, zda se jedná o dočasnou stavbu ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Je třeba vycházet z kritérií soukromoprávních, a to s ohledem na požadavek publicity zejména z kritérií objektivních, tedy jak se stavba jeví navenek, např. s ohledem na její provedení a stavebně-technickou konstrukci. Není však vyloučena kombinace s kritérii subjektivními, včetně kritéria dočasnosti právního titulu.

Dle § 506 odst. 1 občanského zákoníku nejsou součástí pozemku stavby dočasné, a představují tak jednu z výjimek ze zásady superficies solo cedit. K těmto stavbám nabývá vlast-

nické právo stavebník okamžikem jejich vzniku. Institut stavby dočasné se uplatní právě pro stavby na cizím pozemku.

Jak vyplývá z judikatury, přístřeškem je zpravidla pozemní stavba menších rozměrů, která je zastřešena, avšak nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř a ven (viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2022, č. j. 7 As 48/2020-53). Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 5. 2021, č. j. 54 A 183/2018-40, poukázal na vymezení pojmu v publikaci PERGOLA, PŘÍSTŘEŠEK. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Praha: 2018, která vymezuje přístřešek jako stavbu ve smyslu stavebního zákona, která je „zastřešenou stavbou bez obvodových svislých konstrukcí (některých nebo všech)“ určenou ke konkrétnímu účelu a jako „objekt poloodkrytý, tj. samostatný pozemní stavební objekt, jehož stavební konstrukce nejen vytvářejí nosnou soustavu, ale i částečně jej ohraňují; objekt se pak svým charakterem blíží budově, neboť má zastřešení a popřípadě i některou ze stěnových konstrukcí.“

#### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2022, č. j. 10 As 169/2022-93 – k doručování GP datovou schránkou**

Správní orgán nesmí rozhodnutí, jehož součástí je geometrický plán, doručovat datovou zprávou [§ 17 odst. 1, § 22 odst. 1 písm. a) a § 24 odst. 4 písm. b) zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů], ale musí tuto písemnost doručit jinak, některým, ze zákonem upravených způsobů (§ 19 odst. 1 a 2 správního řádu).

#### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu NSS č. j. 10 As 327/2019 ze dne 31. 3. 2022 – vypořádání námitek opomenutého účastníka řízení**

Dojde-li v určení okruhu účastníků správního řízení k pochybení (je-li některý z účastníků řízení opomenut), jedná se o jednu z nejzávažnějších vad správního řízení. Pouze zcela výjimečně není v těchto případech nutné zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Pokud jsou námítky opomenutého účastníka zjevně šikanózní nebo zjevně nedůvodné, není nutné, aby odvolací správní orgán napadené rozhodnutí zrušil a vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. V takovém případě ovšem odvolací správní orgán musí pečlivě vypořádat námítky opomenutého účastníka řízení.

#### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu NSS č. j. 4 As 279/2021 z 8. 10. 2021 – posouzení včasnosti žaloby proti územnímu řízení o umístění liniové stavby**

Pro posouzení této otázky (včasnosti žaloby) považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující nikoli obsah uvedených písemností a postup při jejich doručování, ale skutečnost, že

v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaného je jasně uvedeno, že se jedná o stavbu dopravní infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 2 liniového zákona (str. 4 napadeného rozhodnutí). Totéž je uvedeno na několika místech rovněž v prvostupňovém rozhodnutí a uvádí to též sám stěžovatel ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 8. 9. 2020. Stěžovatel tudíž byl v průběhu řízení před správními orgány prokazatelně informován, že se jedná o stavbu dle liniového zákona a této skutečnosti si musel být vědom i při podání žaloby. To platí tím spíše, že byl již při podání žaloby zastoupen advokátem, tj. profesionálem v oboru práva, který je osobou práva znalou. Vědomost stěžovatele o právním režimu předmětné stavby vyplývá i z toho, že žalobu podal v souladu s § 7 odst. 4 s. ř. s. u místně příslušného Krajského soudu v Ostravě, který je místně příslušný k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) liniového zákona.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu NSS ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110 – možnost podání zásahové žaloby proti nezahájení řízení o zákazu užívání stavby**

Obec se proti nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, může bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. i z toho důvodu, že se na území obce nachází stavba, která je v rozporu s územním plánem obce.

Proti nezahájení řízení o zákazu užívání stavby podle § 134 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, lze také podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

Ne každé technické či provozní zařízení, které je instalováno do uzavřeného prostoru, je stavbou podle § 2 odst. 3, resp. stavební úpravou podle § 2 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. To, zda je technické zařízení uvnitř již existující stavby stavební úpravou, závisí na okolnostech konkrétní věci.

### **Byla podána informace a proběhla diskuse k novelizaci nového stavebního zákona**

Vláda předložila PSP 1. listopadu 2022 návrh novely stavebního zákona (sněmovní tisk č. 330), jehož hlavním účelem je zrušit Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady (formálně byly novým stavebním zákonem zřízeny s účinností k 1. lednu 2022) a zachovat z nové soustavy státní stavební správy pouze Specializovaný a odvolací stavební úřad. Návrh ponechává stávající kompetence v oblasti povolování staveb na úrovni obecních a krajských úřadů v zásadě ve stávající podobě. Navrhuje se posílit postavení Ministerstva pro místní rozvoj v oblasti metodického vedení soustavy stavební správy. V souvislosti s navrhovaným posílením metodické úlohy Ministerstva pro místní rozvoj se navrhuje posílení i jeho kontrolních pravomocí vůči obecním stavebním úřadům.



V přechodném období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024 se podle dosavadních právních předpisů postupuje v územním plánování a ve věcech týkajících se záměrů podle NSZ s výjimkou vyhrazených staveb. SOSÚ postupuje v přechodném období podle nového stavebního zákona.

V§ 330 odst. 1 NSZ se mění konstrukce přechodných ustanovení ve vazbě na „dokončování“ postupů a řízení zahájených před účinností nového stavebního zákona, a to v tom smyslu, že se tato řízení a postupy dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Ve vazbě na umožnění zpracování dokumentace a projektové dokumentace podle stávajících právních předpisů u staveb, u nichž byla žádost podána do 30. 6. 2026 nebo do tohoto data byla stavba zahájena, je z důvodu právní jistoty navrhováno zavedení okamžiku rozhodného pro přezkoumávání dokumentací v řízení podle tohoto zákona.

Návrh novely stavebního zákona navrácí do stavebního zákona politiku územního rozvoje jako součást nástrojů územního plánování. Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování na celostátní úrovni, která je vždy pořizována pro celé území státu a řeší otázky územního rozvoje s podrobností přiměřenou svému obecnému zaměření.

Navrhuje se, aby o úhradu účelně vynaložených nákladů vzniklých při provedení náhradního výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo terénní úpravy mohlo uhradit přímo Ministerstvo pro místní rozvoj na žádost stavebního úřadu, pokud stavební úřad usnesením podle § 119 odst. 4 správního řádu uložil povinnému zaplatit předem potřebné náklady na provedení exekuce a povinný tyto náklady nezaplatil. Současně se také navrhuje, aby v případě, kdy Ministerstvo pro místní rozvoj náklady na žádost stavebního úřadu uhradilo, uložilo přímo Ministerstvo pro místní rozvoj po provedení náhradního výkonu rozhodnutí povinnému zaplatit mu úhradu nákladů na odstranění stavby nebo terénní úpravy. Úhrada nákladů má být primárně požadována po povinném, neboť výkon rozhodnutí se provádí na jeho náklad. Až v případě, kdy povinný odmítne náklady nebo zálohu na ně uhradit, uhradí náklady na provedení exekuce přímo Ministerstvo pro místní rozvoj, které bude i tyto vynaložené náklady vymáhat po povinném.

Z důvodů určité právní jistoty stavebníka a z důvodů různých výkladů (i v současné době, podle úpravy podle zákona č. 183/2006 Sb., jsou na toto téma různé názory) byla doplněna zásada, že vlastník pozemku nebo stavby, který vyslovil souhlas se záměrem, nemůže vzít svůj souhlas zpět po okamžiku podání žádosti o vydání povolení.

Návrhem se do stavebního zákona vkládá povinnost uživatele obydlí, aby ve stanovených případech umožnil kontrolující osobě vstup do obydlí a současně umožnil provedení nezbytných zkoušek a měření, např. z důvodů zjišťování stavu stavby, opatřování podkladů pro rozhodnutí apod.

Dále vláda předložila PSP návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sněmovní tisk č. 328) a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (sněmovní tisk č. 329).

Byla podána informace k nové metodice GŘ HZS „Poskytování ubytovacích služeb ve stavbách pro bydlení z hlediska požadavků na požární bezpečnost staveb“.

Dále byla diskutována jednotlivá témata:

- a) Ve Sbírce zákonů bude vydána novela vyhlášky č. 500/2006 Sb. a vyhlášky č. 501/2006 Sb.  
– jednotný standard ÚPD, přestupky projektantů, kteří nevyhotoví ÚPD v jednotném standardu.
- b) Metodika umístování FVE na kulturních památkách – OPP MHMP vydává vlastní úpravu.
- c) Aktualizace metodiky MMR na FVE a OZE na budovách.
- d) Modulární reaktory SMR v budovách.



## STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 4/2022

Ročník: XXVI.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

## STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZAKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

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

### Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Mgr. Jana Macháčková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schódelbauerová

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

doc. JUDr. Ivanka 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:** 650 výtisků

Toto číslo vyšlo 15. prosince 2022

## **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**

KÚHN, 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*