

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

2 / 2023

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

Vážení přátelé,

dne 6. srpna 2023 se dožívá 70 let JUDr. Jan Mareček. Je jedním ze zakladatelů České společnosti pro stavební právo a již řadu let Společnosti předsedá, poté, co převzal štafetu po JUDr. Miroslavu Hegenbartovi. Celý život se profesně věnuje problematice stavebního práva a za ta léta získal respektované postavení předního odborníka na tuto problematiku nejen v Česku, ale i v zahraničí.

Gratulujeme k životnímu jubileu, přejeme pevné zdraví a další úspěšná léta v oboru.

*za představenstvo Společnosti a redakční radu
redakce Stavební právo Bulletin*

Autoři tohoto čísla:

Ing. arch. **Hana BÁRTOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | Mgr. **David DVOŘÁK**, LL.M., Ph.D., Advokátní kancelář **David Dvořák** | Ing. **Zdeněk HANZELÍN**, Odbor stavebně správní, Magistrát města Plzně | Mgr. Bc. **Aneta CHAROUZOVÁ**, Oddělení právní, Odbor stavebního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj | Mgr. **Hana KAŠPÁRKOVÁ**, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. **František KORBEL**, Ph.D., AK Havel & Partners | Mgr. **Michal KRÁLÍK**, Ph.D., předseda senátu Nejvyššího soudu ČR | JUDr. **Jiří KUBÍK**, MBA, Odbor stavebně správní, Magistrát města Plzně | Mgr. **Tomáš MAŇAS**, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Odbor regionálního rozvoje, Krajský úřad Plzeňského kraje | JUDr. **Stanislava NEUBAUEROVÁ**, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. **Marek PERINGER**, Právnická fakulta MU, Středisko projektové přípravy, Brněnské komunikace, a. s. | Mgr. et Mgr. **Marie POLÁČKOVÁ**, Ph.D., Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. et Mgr. **Dana PRUDÍKOVÁ**, Ph.D., AK Havel & Partners | Ing. **Petr SERAFÍN**, ředitel Odboru stavebnictví a stavebních hmot, Ministerstvo průmyslu a obchodu | JUDr. **Pavlna UHLÍŘOVÁ**, Ph.D., advokátka | JUDr. **Jana VAŠÍKOVÁ**, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. **Jitka VEČEŘOVÁ**, Ph.D., Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. **Martin ZÍDEK**, ředitel Odboru památkové inspekce Ministerstva kultury

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

Částečná účast spolků v řízeních o povolování staveb, Jitka Jelínková10

Studie se zabývá případy, kdy spolek nebude moci být účastníkem řízení o povolení záměru, ale za podmínek vymezovaných judikaturou bude moci podat proti rozhodnutí stavebního úřadu přímou žalobu. Článek rovněž nastiňuje sporné otázky, pokud jde o rozsah námitek uplatnitelných spolkem jako účastníkem řízení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stavební deník a rekodifikace, Zdeněk Hanzelín a Jiří Kubík.....21

Tématem článku je rozbor stávající úpravy stavebního deníku a pohled na novou právní úpravu obsaženou v novém stavebním zákoně. Článek je doplněn relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu a krajských soudů.

Fotovoltaika v památkové péči z pohledu soudů, Martin Zídek28

Analýza soudních rozhodnutí týkajících se umístění fotovoltaiky v památkových rezervacích, památkových zónách a na kulturních památkách. Na základě Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy se Česká republika zavázala podporovat využívání chráněných kulturních statků s ohledem na potřeby současného života při respektování architektonického a historického charakteru kulturního dědictví.

Superficiální zásada a její projevy v současné praxi se zaměřením na rozhodovací činnost Nejvyššího soudu (vybrané otázky) I. část, Michal Králík41

První část článku věnovaného principu superficies solo cedit v kontextu současné rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je věnována východiskům a jednotlivým aspektům superficiální zásady. Pro účely posuzování dopadů superficiální zásady je třeba odlišovat stavby zřizované za účinnosti přechozího a současně účinného občanského zákoníku, neboť u nich se vazby na superficiální zásadu projevují zcela odlišnými východisky.

Diskuse – Polemika

Městské stavební předpisy v nové stavební legislativě, Marek Peringer74
Nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb.) zmocňuje kromě hlavního města Prahy také další územní samosprávné celky k regulaci vlastního území městskými stavebními předpisy, a to města Brno a Ostravu.

Odpovědnost za činnost autorizovaného inspektora, Pavlína Uhlířová82
Autorka se v článku věnuje právnímu rozboru nálezu Ústavního soudu, který se zabýval otázkou, jaké důsledky má pochybení stavebního úřadu, který připustí provedení stavby podle certifikátu autorizovaného inspektora vydaného v rozporu s obecně závaznými právními předpisy.

Poskytování krátkodobého ubytování z pohledu stavebního práva,
Aneta Charouzová86
Článek si klade za cíl analyzovat modelové situace poskytování krátkodobého ubytování (on-line platformy typu Airbnb, Booking.com...) ve stavbách určených pro trvalé bydlení a vyjasnit, které z těchto situací mohou podléhat nutnosti změn v účelu užívání stavby.

Průřezové informace

Vláda schválila věcný záměr zákona o BIM, Dana Prudíková, Petr Serafin,
František Korbel91
Využívání metody BIM je považováno za jeden ze zásadních kroků ke zvyšování efektivity ve stavebnictví zaváděním digitalizace a systematickosti informačního managementu při přípravě, provádění a provozování staveb. Vláda k tomu připravuje i patřičná legislativní opatření. Autoři článku aktuálně reagují na schválení věcného záměru zákona o BIM, na jehož přípravě se přímo podíleli, a zabývají se základními aspekty této budoucí právní úpravy.

Novela zákona o zadávání veřejných zakázek konečně schválena, David Dvořák 101
Průřez legislativním procesem přijetí novely zákona o veřejných zakázkách a informace o zásadních změnách, které novela přináší a které se dotýkají stavebnictví nebo jsou významné obecně. Účinnost novely se předpokládá od července 2023.

Kulatý stůl ombudsmana řešil vstupy na pozemky a do staveb a vzájemné odstupy staveb, Hana Kašpárková, Tomáš Maňas, Stanislava Neubauerová,
Marie Poláčková, Jana Vašíková, Jitka Večeřová 107
Informace o tradičním kulatém stole veřejného ochránce práv, který byl tentokrát věnován problematice vstupu na pozemky a do staveb a vzájemnému odstupu staveb.

Na pomoc stavební praxi

**Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne ze dne 6. září 2016, sp. zn. 23 Cdo 2009/2016
(odpovědnost za vznik škody za nevhodné pokyny objednatele díla) 117**

Různé

**Zápis z valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 11. 5. 2023,
Hana Bártová 123**

**Zápis z 90. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České
společnosti pro stavební právo ze dne 19. 5. 2023, Jaroslava Milerová..... 125**

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

- Limited Participation of Associations in Building Permit Proceedings,**
Jitka Jelínková.....10
The study deals with cases where an association cannot be a party to proceedings on permitting for a project, but under the conditions defined by case law it can file a direct action against a decision by a building control authority. The article also outlines disputed matters as far as concerns the extent of objections made by an association as a party to proceedings based on the Act on Protection of Countryside and Landscape.
- Construction Logs and Recodification,** Zdeněk Hanzelín and Jiří Kubík.....21
The article contains an analysis of the current regulations on construction logs and a look at the new provisions in the new Building Act. The article is supplemented by relevant case law of the Supreme Administrative Court and regional courts.
- Photovoltaics in Heritage Care from the Courts' Viewpoint,** Martin Zídek28
Analysis of court decisions regarding the placement of photovoltaics in heritage reservations, heritage zones and on cultural monuments. Based on the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe, the Czech Republic undertook to support the use of protected heritage assets with regard to the needs of contemporary life while respecting the architectural and historical character of cultural heritage.
- Superficies solo cedit Principle and Its Effects in Current Practice, Focusing on Supreme Court Decisions (Selected Questions) Part I,** Michal Králík.....41
The first part of the article about the superficies solo cedit principle in the context of the Supreme Court's current decision-making practice is devoted to the principle's starting points and individual aspects. For the purposes of assessing the principle's effects, it is necessary to differentiate between buildings built under the previous and current versions of the Civil Code, as in these versions the links to the principle manifest in completely different ways.

Discussion – Polemic

Urban Construction Regulations in New Construction Legislation,

Marek Peringer74
The new Building Act (Act No. 283/2021 Coll.) authorises Prague City, other local authorities and the cities of Brno and Ostrava to regulate their own territory using municipal building regulations.

Responsibility for Activities of Authorised Inspector, Pavlína Uhlířová.....82

In the article, the author analyses a judgement of the Constitutional Court, which dealt with the question of the consequences of an error by a building control authority allowing construction to be carried out pursuant to an authorised inspector's certificate issued in conflict with generally binding legal regulations.

Provision of Short-term Accommodation from Construction Law Viewpoint,

Aneta Charouzová.....86
The article aims to analyse model situations concerning the provision of short-term accommodation (online platforms such as Airbnb, Booking.com...) in buildings intended for permanent housing and to clarify which of these situations may require changes in the purpose of a building's use.

Overview information

Government Approves White Paper for BIM Bill, Dana Prudíková,

Petr Serafin, František Korbela.....91
Using the BIM method is regarded as an essential step to increase efficiency in the construction industry by introducing digitisation and systemising information management in the preparation, execution and operation of construction projects. The government is also preparing the relevant legislative measures for this. The article's authors react to the approval of the white paper for the BIM Bill, in the preparation of which they were directly involved, and deal with the basic aspects of this future legislation.

Amendment to Public Procurement Act Finally Approved, David Dvořák..... 101

A cross-section of the legislative process concerning the passage of an amendment to the Public Procurement Act and information about fundamental changes that the amendment brings and that concerns construction or is significant in general. The amendment is assumed to be effective from July 2023.

Ombudsman's Round Table Dealt with Entries to Land and Structures and Gaps between Structures, Hana Kašpárková, Tomáš Maňas,

Stanislava Neubauerová, Marie Poláčková, Jana Vašíková, Jitka Večeřová..... 107
Information about the traditional round table held by the public protector of rights, which this time was about the issue of entry to land and to structures, as well as gaps between structures.

Supporting construction practice

From a decision of the Supreme Court of 6 September 2016, file ref. 23 Cdo 2009/2016
(responsibility for damage due to unsuitable instructions of client for work) 117

Miscellaneous

Minutes of the General Meeting of the Czech Society for Construction Law
of 11 May 2023, Hana Bártová 123

Minutes of the 90th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules
Section of the Czech Society for Construction Law of 19 May 2023,
Jaroslava Milerová 125

„Částečná“ účast spolků v řízeních o povolování staveb

Jitka Jelínková

Úvod

Od zásadního omezení účasti veřejnosti v řízeních před stavebními úřady, které přinesla novela § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“), provedená zákonem č. 225/2017 Sb.¹⁾, uplynulo již několik let. První zkušenosti s přímými žalobami spolků jako neúčastníků řízení ukazují „neblahé důsledky“²⁾ v podobě rušení rozhodnutí či souhlasů stavebních úřadů, ke kterým by nemuselo dojít, pokud by spolek již v průběhu správního řízení mohl namítat např. absenci závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku.³⁾

Přijetí poslaneckého pozměňovacího návrhu,⁴⁾ který doplňuje do § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny účast veřejnosti pouze „v řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1“, nezabrání pokračování této „neblahé situace“ při povolování záměrů podle nového stavebního zákona. Navíc si lze představit řadu sporných otázek kolem omezeného rozsahu účasti spolků v řízeních před stavebními úřady, resp. toho, jaké námítky spolků musí být správními orgány věcně vypořádány.

1) Novela č. 225/2017 Sb. změnila § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že ekologické spolky již nemají právo účastnit se „všech řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“, ale pouze „řízení podle tohoto zákona“.

2) Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2022, č. j. 43 A 16/2022-48.

3) Významnými krajinnými prvky jsou ze zákona všechny lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy [viz § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Dále jsou jimi jiné části krajiny, které zaregistruje jako významný krajinný prvek orgán ochrany přírody.

4) Vládní návrhy zákona o jednotném environmentálním stanovisku, zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o JES a novely nového stavebního zákona (sněmovní tisky č. 328, 329 a 330) byly schváleny Poslaneckou sněmovnou dne 24. 3. 2023 a Senátem dne 10. 5. 2023. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku byl dne 5. 6. 2023 publikován pod č. 148/2023 Sb. a změnový zákon k němu pod č. 149/2023 Sb.

Nejasnosti kolem účasti spolků při povolování kácení dřevin a druhových výjimek zmizí

Doplnění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny o právo spolku účastnit se řízení, pokud bude stavební úřad na základě jednotného environmentálního stanoviska (dále též „JES“) ve výrokové části svého rozhodnutí o povolení záměru povolovat⁵⁾ kácení dřevin nebo výjimku ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, odstraní dosavadní výkladové spory.

Ministerstvo životního prostředí totiž vyložilo již ve vztahu k platné právní úpravě, že rozhoduje-li stavební úřad o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 6 a/nebo o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 6 ZOPK na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, tj. rozhoduje-li na základě pravomoci založené zákonem o ochraně přírody a krajiny o zásazích do zájmů chráněných tímto zákonem, pak také příslušné řízení, v němž je takové rozhodnutí vydáváno, musí být vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V souladu s tím musí být zachováno právo ekologických spolků účastnit se řízení vedených stavebním úřadem v rozsahu řešení otázek dotýkajících se ochrany přírody a krajiny, tj. otázek souvisejících s povolením kácení dřevin a povolením výjimek ze zákazů na ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.⁶⁾ Ministerstvo životního prostředí se opírá zejména o názor části odborné literatury,⁷⁾ že řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny je v těchto případech integrováno do řízení před stavebním úřadem, tj. jde o specifickou úpravu společného řízení podle § 140 správního řádu spojující ze zákona řízení podle stavebního zákona s řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí podalo svůj výklad v reakci na opačný názor obsažený v metodice Ministerstva pro místní rozvoj⁸⁾, která stavebním úřadům doporučuje přihlášené spolky z řízení usnesením vylučovat.

Je skutečností, že dosavadní judikatura pro výklad Ministerstva životního prostředí nesvědčí⁹⁾, třebaže se neztotožňují s názorem, že tak plyne přímo z nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, kterým byl zamítnut návrh skupiny senátorů

5) Vydává-li se JES namísto rozhodnutí (povolení), je rozhodnutí vyžadované zvláštním zákonem (zde: zákonem o ochraně přírody a krajiny) součástí výrokové části rozhodnutí v následném řízení (viz § 18 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku).

6) Sdělení sekce státní správy MŽP, Věstník MŽP, částka 6/2021.

7) VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, 2021, roč. XXV, č. 1, s. 16–26.

8) Povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v řízeních vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona na základě závazných stanovisek orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zajištění informovanosti ekologických spolků o těchto řízeních. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR pro stavební úřady. Odbor stavebního řádu, září 2021. Zveřejněno na webu MMR 9. 9. 2021.

9) Např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 49/2021-162, kasační stížnost podána pod č. j. 6 As 225/2022.

na zrušení změny § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 225/2017 Sb. Domnívám se, že odstavec 14 disentančního stanoviska kritizující zásah do koncepce správního soudnictví tím, že by se soudy měly jako první zabývat námitkami ekologických spolků ve velkém množství případů zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, uvádí vedle krajinného rázu nebo významných krajinných prvků také povolování kácení dřevin (§ 8 odst. 6 ZOPK) či druhových výjimek (§ 56 odst. 6 ZOPK) proto, aby ilustroval šíři dotčených zájmů. Nikoli proto, že by ústavní soudci, ať již zastávající většinový či menšinový názor, prováděli výklad podústavního práva, tj. toho, zda v případech, kdy orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko a stavební úřad podle něj rozhoduje (povoluje), jde, nebo nejde „o specifickou úpravu společného řízení podle § 140 správního řádu“.

Proč ne účast spolků ve všech případech, kdy se JES vydává namísto rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny?

Poslanecký pozměňovací návrh, který § 70 odst. 3 ZOPK doplnil výše uvedeným způsobem, byl odůvodněn tak, že se jím „*usiluje o zajištění účasti veřejnosti v řízeních, v nichž je rozhodováno současně o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les a/nebo o povolení výjimky ze zákazů na ochranu památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, tedy o takových otázkách, o kterých je vydáváno správní rozhodnutí zakotvené v zákoně o ochraně přírody a krajiny, nicméně v případech, kdy je procesně z režimu tohoto zákona vyčleněno a tyto otázky jsou posuzovány v rámci jednotného environmentálního stanoviska a rozhodnuty stavebním úřadem*“.

Jinými slovy, účast veřejnosti měla být umožněna v těch řízeních podle jiného právního předpisu (především nového stavebního zákona), kdy vydání jednotného environmentálního stanoviska nahradí i zbývající, alespoň v některých případech dosud samostatná řízení a rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadovaná pro realizaci stavebního záměru.¹⁰⁾ V praxi jde především o řízení o povolení druhových výjimek podle § 56 odst. 1 ZOPK, neboť na rozdíl od závazných stanovisek ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru podle § 8 odst. 6 ZOPK se vydání pouhého závazného stanoviska orgánem ochrany přírody a povolení stavebním úřadem dosud týká jen případů, kdy se výskyt zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha zjistí až po zahájení územního či stavebního řízení, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa (viz § 56 odst. 6 ZOPK).

Nabízí se ovšem otázka, proč přijatá úprava § 70 odst. 3 ZOPK nepamatuje na všechny případy, kdy se jednotné environmentální stanovisko bude vydávat namísto rozhodnutí vyžadovaných zákonem o ochraně přírody a krajiny? V úvahu připadá především stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků podle § 5b odst. 1 ZOPK, kteréžto

10) Samostatné rozhodování orgánu ochrany přírody mimo JES (čili „řízení podle tohoto zákona“, kterého se podle § 70 odst. 3 ZOPK můžou účastnit ekologické spolky) bude zachováno pouze u záměrů ve zvláště chráněných územích, evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech.

ustanovení je navíc transpozicí článku 9 směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění vydáno jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků).

Záměr nevyžaduje povolení kácení či druhové výjimky – jen přímá žaloba spolku jako neúčastníka řízení

Pokud záměr povolovaný podle nového stavebního zákona nebude vyžadovat kácení dřevin rostoucích mimo les, ke kterému je podle zákona o ochraně přírody a krajiny třeba povolení,¹¹⁾ nebo výjimku ze zákazů u památných stromů či zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, nebude § 70 odst. 3 ZOPK zakládat spolku právo účasti v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona.¹²⁾

Bude-li stavební záměr zasahovat „jen“ do krajinného rázu, významného krajinného prvku, územního systému ekologické stability apod., můžou se spolky obrátit s přímou žalobou na správní soud.

Zkušenosti z již nyní se vytvářející praxe správních soudů jsou proto důležitým vodítkem pro spolky, stavebníky, orgány ochrany přírody, resp. orgány životního prostředí a stavební úřady.

Nálezy Ústavního soudu přiznávající spolku hmotná práva

Po „přelomovém“ nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, se již připouští, že spolek má i hmotná práva, neboť „*fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku*“ (obdobně nález ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14).

Nálezy Ústavního soudu se týkaly aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Ústavní soud uvedl, že aktivní legitimace sdružení občanů (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže být bez hranic. Podstatným kritériem bude nepochybně místní vztah spolku k lokalitě regulované územním plánem (obecně: lokalitě dotčené opatřením obecné povahy) či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin apod.)

11) Výjimky z principu povolování kácení dřevin viz § 8 odst. 2, 3, 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. V případě kácení dřevin pro účely stavebního záměru se může jednat víceméně jen o tzv. podměrečné dřeviny a zapojené prosty dřevin podle § 3 písm. a) a b) vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

12) Účastí v navazujících řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. u záměrů podléhajících procesu EIA) se tento článek nezabývá.

V již zmíněném nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, kterým byl zamítnut návrh na „návrat“ § 70 odst. 3 ZOPK do podoby před novelou č. 225/2017 Sb., Ústavní soud výslovně zmínil možnost spolku či dalších osob, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.¹³⁾

Dostatečně silný vztah spolku k lokalitě dotčené záměrem

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může podat žalobu proti rozhodnutí i neúčastník řízení před správními orgány, pokud „plausibilně“ namítá dotčení svých hmotných práv nezákonným rozhodnutím.

Při posuzování aktivní procesní legitimity, tj. přípustnosti žaloby spolku proti rozhodnutí, vycházejí správní soudy ze zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a navazujících rozsudků Nejvyššího správního soudu.¹⁴⁾

Předně tedy 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.

Projednatelná bude především žaloba „zavedeného místního spolku“, případně spolku, který sice sídlí mimo území dotčené stavebním záměrem, ale „vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky“¹⁵⁾ přičemž lokalita dotčená záměrem má z hlediska ochrany přírody a krajiny, resp. práva na příznivé životní prostředí, celorepublikový význam.

Žaloba proti prvostupňovému rozhodnutí a posuzování včasnosti žaloby

Právní úprava v soudním řádu správním bližší podmínky podání přímé žaloby neúčastníka řízení neobsahuje, resp. s takovou situací výslovně nepočítá.

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, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Neúčastníkovi řízení se ovšem rozhodnutí správního orgánu neoznamuje.

13) Více k tomuto nálezu Ústavního soudu a k přístupu spolků k soudní ochraně v VOMÁČKA, V., TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17). *Soudní rozhledy*, 2021, č. 11–12, s. 353.

14) Např. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, či ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS.

15) Viz rozsudky citované v předchozí poznámce.

Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřijatelná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Neúčastník řízení však nemá právo odvolat se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků se na něj proto vztahovat nemůže.

Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

Účastník řízení podává žalobu typicky proti rozhodnutí druhostupňového orgánu (jinak by nesplnil podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků). Judikatura vyvodila, že ten, komu zákon postavení účastníka řízení nepřiznává, podává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť je dotčen pouze prvostupňovým rozhodnutím, nikoliv rozhodnutím o odvolání jiné osoby (účastníka řízení). Lhůta pro podání žaloby počíná plynout seznámením se s prvostupňovým rozhodnutím, i když není vyloučeno, že k tomu dojde prostřednictvím seznámení se s rozhodnutím o odvolání.

Jak trefně uvádí Vedral, „nelze se divit tomu, že Nejvyšší správní soud označil situaci, kdy žalobu proti rozhodnutí podává osoba, kterou zákon z účastenství v řízení vylučuje, zejména v důsledku speciální úpravy účastenství, za „krajně nežádoucí“, neboť takový model sotva může přispívat k právní jistotě adresátů takovou žalobou napadeného rozhodnutí, zejména stavebníků, jde-li o rozhodnutí, která jsou výsledkem řízení podle stavebního zákona, neboť to, zda a kdy se takový žalobce s daným rozhodnutím skutečně seznámí a kdy mu tak začne běžet žalobní lhůta podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního, může být značně nejisté a může k tomu dojít i se značným odstupem od doby, kdy se takové rozhodnutí doručovalo osobám, které účastníky řízení byli.“¹⁶⁾

Důvodnost žaloby (chybějící závazné stanovisko k zásahu do VKP i rozpor s územním plánem)

V případě, že soud shledá přímou žalobu spolku přípustnou a včasnou, zabývá se její důvodností.

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2022, č. j. 43 A 16/2022-48, bylo zrušeno rozhodnutí městského úřadu o umístění a provedení stavby chodníku, neboť soud shledal důvodnou námitku absence závazného stanoviska k zásahu do registrovaného významného krajinného prvku.

Soud uvedl, že „povinností stavebníka (jako osoby, která zamýšlí provést zásah do významného krajinného prvku) bylo obstarat si závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 ZOPK, neboť ze skutkových okolností případu plyne, že je zde minimálně určitá možnost, že stavba může do významného krajinného prvku zasáhnout. A právě tuto možnost měl prověřit orgán ochrany přírody. Neobstaral-li si stavebník toto závazné stanovisko a žalovaný (stavební úřad) následně

16) Podrobně v VEDRAL, J. K. (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, 2021, roč. XXV, č. 1, s. 16–26.

tento podklad pro rozhodnutí nevyžadoval a daný záměr povolil, nedostal povinnosti chránit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny a jeho postup vedoucí k vydání napadeného rozhodnutí byl tedy nezákonný.“ Dodávám, že orgán ochrany přírody se v koordinovaném závazném stanovisku k otázce zásahu do VKP nijak nevyjadřoval, pouze sdělil, že záměr vyžaduje vydání rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 ZOPK, neboť realizací záměru bude dotčeno ochranné pásmo památných dřevin.¹⁷⁾

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2023, č. j. 51 A 59/2021-50, byl zrušen územní souhlas s umístěním stavby oplocení na pozemku ve II. zóně CHKO. „Zavedený místní spolek“ namítal rozpor s územním plánem obce a nevhodný zásah do cenného přírodního a krajinného prostředí. Soud shledal otázku souladu záměru s územním plánem obce nepřezkoumatelnou, neboť územní souhlas obsahoval pouze konstataci, že záměr splňuje všechny podmínky podle § 96 odst. 1, 2 a § 90 stavebního zákona.

Krajský soud uvedl, že v dalším řízení se musí stavební úřad zabývat posouzením souladu záměru i s dalšími zákonnými kritérii. Zvláštní pozornost by měl věnovat otázce souladu záměru s okolní přírodou a krajinou, neboť v tomto ohledu spolek předkládá konkrétní polemiku se závazným stanoviskem AOPK (o něm nebyla ve zrušeném územním souhlasu ani zmínka).

Naopak Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 19. 1. 2023, č. j. 11 A 13/2022-93, dospěl k závěru, že spolek je oprávněn v řízení před správními soudy vznášet pouze námitky týkající se ochrany přírody a krajiny (to znamená ochrany jedné ze složek životního prostředí vymezených v ustanovení § 2 odst. 1 nebo odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), naopak není oprávněn namítat nesoulad záměru s územním plánem.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 4. 2023, č. j. 1 As 21/2023-84, rozsudek městského soudu zrušil. Spolky založené za účelem ochrany přírody a krajiny se mohou dovolávat obecně práva na příznivé životní prostředí tak, jak jej vymezuje čl. 35 Listiny. Nikoliv tedy pouze podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také podle jiných právních předpisů, provádějících citovaný článek. Jestliže podle stanov hlavní činnost spolku spočívá v ochraně přírody, krajiny a životního prostředí, včetně neurbanizovaných ploch v lokalitě Přírodního parku XY, pak spolek může věcně uplatňovat žalobní body vztahující se k záměrům či jiným zásahům ve zmíněném přírodním parku, které by mohly mít vliv na toto území. Městský soud pochybil, pokud věcně neprojednal žalobní body týkající se souladu záměru s územním plánem, rozporu s obecnými požadavky na umístování staveb, které jsou stanoveny v pražských stavebních předpisech, a nezákonnost závazného stanoviska orgánu územního plánování.¹⁸⁾

17) Pro věc není podstatné, že podle některých názorů ze zákazů v ochranném pásmu památných stromů podle § 46 odst. 3 ZOPK pojmově nelze udělit výjimku, neboť § 56 odst. 1 ZOPK hovoří pouze o možnosti povolení výjimky ze zákazů u památných stromů podle § 46 odst. 2.

18) Nejvyšší správní soud se naopak shodl s městským soudem v tom, že spolek nebyl oprávněn namítat nesoulad požárně bezpečnostního řešení dotčené stavby. Případná nezákonnost závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru hl. m. Prahy nemohla mít dopad do práva na příznivé životní prostředí či jiných veřejných subjektivních práv spolku.

Neblahé důsledky omezení účasti spolků v řízeních

Neblahé důsledky vyloučení spolků z řízení, kde se stavební záměr dotýká např. ochrany VKP, zhodnotil krajský soud ve výše zmiňovaném případě: „Soud musí konstatovat, že nyní posuzovaná věc je krystalicky čistým příkladem neblahých důsledků, které přinesla novela § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a na které výstižně upozornili ústavní soudci v části B disentu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Bylo-li by totiž žalobci umožněno vznést (důvodně uplatněné) žalobní námitky v průběhu správního řízení, mohlo by k nápravě soudem vytykávané vady (tedy jednoduše k obstarání závazného stanoviska) již v jeho průběhu, a správní soud by se tak zcela v rozporu s koncepcí správního soudnictví nestal prvním, který by relevantní argumenty žalobce posuzoval. Nemuselo by tak v důsledku dojít ani ke zrušení napadeného rozhodnutí (samozřejmě za předpokladu, že by byly žalobcovy námitky řádně vypořádány). Nastalá situace tak nejen, že narušuje souslednost správního a soudního řízení a v konečném důsledku stírá rozdíly mezi výkonnou a soudní mocí, ale též narušuje právní jistotu všech osob, jichž se napadené rozhodnutí týká.“

Záměr vyžaduje povolení kácení či druhové výjimky – co s námitkami spolku k ochraně dalších zájmů přírody a krajiny?

V případě stavebního záměru vyžadujícího povolení kácení dřevin rostoucích mimo les nebo výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, event. památných stromů bude spolek na základě § 70 odst. 3 ZOPK osobou, o které stanoví jiný zákon, že je účastníkem řízení (při splnění podmínek v § 70 odst. 2 a 3 stanovených), tedy účastníkem řízení o povolení záměru podle § 182 písm. e) nového stavebního zákona (dále též „NSZ“).

Lze očekávat, že spolek leckdy uplatní i námitky týkající se kolize záměru s jinými zájmy chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny, než je ochrana dřevin rostoucích mimo les, památných stromů či zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, např. námitky vztahující se k již zmíněné ochraně krajinného rázu, významného krajinného prvku či územního systému ekologické stability.

Mohou správní orgány k takovým námitkám nepřihlížet?

Podle § 190 odst. 3 NSZ platí, že účastník řízení podle § 182 písm. e) může uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém se projednáváný záměr dotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá jeho účastenství v řízení podle tohoto zákona. Účastník řízení je povinen v námitce uvést důvody podání námitky.

Jazykové znění by tedy svědčilo pro to, že spolek jako účastník řízení může uplatňovat (resp. má právo na věcné vypořádání) námitky proti stavebnímu záměru v rozsahu všech zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, přestože jeho účastenství v řízení je dáno jen v případě záměrů vyžadujících kácení dřevin nebo zasahujících do ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, event. památných stromů. Je však tento výklad také logický, resp. je v souladu se záměrem zákonodárce, jímž

zjevně bylo umožnit účast spolků v řízení o povolení stavebního záměru nikoli v případě dotčení kteréhokoli ze zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, ale pouze v případech kácení dřevin rostoucích mimo les a druhových výjimek?

Situace navíc může vyžadovat jemnější rozlišení, protože mezi jednotlivými zájmy chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny existuje často úzká věcná souvislost. Námitka spolku týkající se ochrany krajinného rázu může být založena jak na tom, že stavba „nevhodných parametrů“ na „nesprávném“ místě nepřípustně snižuje nebo mění krajinný ráz (přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), tak na tom, že záměr vyžaduje kácení dřevin, které se naopak na vytváření krajinného rázu místa významně podílejí. Z novější judikatury k přezkumu rozhodnutí o (ne)povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin vyplývá, že do správní úvahy o převaze jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, jako klíčové podmínky pro povolení výjimky, patří zhodnocení všech „nákladů“ a „výnosů“ záměru, přičemž náklady výstavby jsou např. zásah do krajinného rázu a „industrializace“ dané lokality.¹⁹⁾

Vyloučit nelze ani ještě širší výklad rozsahu námitek spolku jako účastníka řízení o povolení záměru. Judikatura připustila, že hájení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny ze strany spolků jako účastníků řízení „*může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže*“.²⁰⁾ Tato judikatura se sice vztahovala ke znění § 70 odst. 3 ZOPK před novelou č. 225/2017 Sb., ale úvaha o zjevné či prokázané vazbě jiných zájmů k zájmům chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny má obecnější význam.²¹⁾

Nesporné je, že námitky směřující do zákonnosti rozhodnutí musí správní orgány vypořádat vždy, bez ohledu na to, který účastník a v jaké fázi řízení je uplatnil. Jak poznamenal K. Černín k obdobné otázce u sousedských námitek, „*Veřejnoprávní námitky musí posoudit správní orgány v procesu úředního povolování stavby, a to dokonce z úřední povinnosti – sousedská námitka je v takovém případě vlastně jen upozorněním, aby stavební úřad neopomněl věnovat určité otázce pozornost nebo aby ji neopomněl zhodnotit z určitého úhlu pohledu*“.²²⁾

Pokud tedy spolek jako účastník řízení z titulu povolování kácení dřevin rostoucích mimo les či druhových výjimek namítne např. absenci závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 ZOPK (přičemž jednotné environmentální stanovisko se

19) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

20) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42, odst. 49.

21) Je třeba dodat, že v navazujících řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí mohou spolky (dotčená veřejnost) uplatňovat námitky v celém rozsahu posouzení vlivů na životní prostředí (tj. např. i k ochraně před hlukem z dopravy, jehož „obsahovou spojitost“ se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými podle § 2 ZOPK je obtížné prokazovat).

22) ČERNÍN, K. Účinná soudní obrana proti vzniku stavby. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 5, s. 42.

k této otázce nevyjadřuje), měl by stavební úřad nepochybně vyžádat od orgánu příslušného k vydání JES sdělení²³⁾ k otázce potřeby tohoto správního úkonu, tj. zda/proč se domnívá, že záměr není zásahem, který by mohl vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce.

Hranice mezi nezákonností a věcnou nesprávností přitom může být v některých případech „značně tenká“.²⁴⁾

V každém případě by mělo platit, že i pokud si odvolací správní orgán vyžádá od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání jednotného environmentálního stanoviska (dále ve zkratce „nadřízený orgán JES“) potvrzení nebo změnu JES pouze v rozsahu odvolacích námitek spolku směřujících proti povolení kácení dřevin (a uložení náhradní výsadby) nebo výjimek ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (postup podle § 149 odst. 7 správního řádu), je nadřízený orgán JES oprávněn a povinen provést z moci úřední přezkum i jiných částí JES, pokud na základě odvolání spolku nebo vlastních poznatků zjistí jejich nezákonnost (§ 149 odst. 8 správního řádu). To se týká nejen částí JES vydávaných namísto správních úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i částí JES týkajících se ochrany jiných zájmů životního prostředí, než zájmů přírody a krajiny.

Za pozornost stojí také věta doplněná poslaneckým pozměňovacím návrhem na konec odstavce 2 v § 226 NSZ, a sice, že „*odvolací správní orgán dále nepřihlíží k části obsahu odvolání, které bylo podáno odvolatelem, který je účastníkem řízení podle § 182 písm. e), v rozsahu, v jakém se projednávají záměr nedotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá jeho účastenství v řízení podle tohoto zákona.*“ Dosavadní znění (věta první) se přitom týká koncentrace řízení („*Odvolací správní orgán nepřihlíží k odvolacím námitkám, které mohl odvolatel uplatnit dříve. Odvolací správní orgán dále nepřihlíží k části obsahu odvolání, které bylo podáno odvolatelem, který je stranou plánovací smlouvy, pokud je obsah odvolání v rozporu s tím, k čemu se odvolatel v plánovací smlouvě zavázal.*“).

Odůvodnění tohoto pozměňovacího návrhu uvádí, že „*správní řízení podle stavebního zákona je založeno na koncentraci námitek v prvostupňovém řízení (viz § 190 odst. 1 stavebního zákona). Obdobný princip je nutné uplatnit i v případě odvolacího řízení. Správního řízení podle stavebního zákona se mohou účastnit na základě jiných právních předpisů také spolky, jejichž hlavním předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů v oblasti*

23) Podle věty druhé § 193 odst. 2 NSZ, ve znění věcné novely, platí, že „na vyžádání stavebního úřadu vydá dotčený orgán do 5 dnů sdělení k návrhům, námitkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, které se týkají jím chráněného veřejného zájmu“.

24) Ačkoli „*nelze pominout, že obsah těchto pojmů se přesto zásadně liší. Věcná správnost závazného stanoviska zahrnuje především logický soulad odborných závěrů závazného stanoviska s veřejnými zájmy, které má dotčený správní orgán chránit. Nedostatek takového souladu s chráněnými veřejnými zájmy přitom vždy nemusí být podřaditelný pod pouhý nedostatek zákonnosti závazného stanoviska*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013-72).

životního prostředí. Nicméně i na tyto spolky dopadá povinnost uplatňovat námitky v té fázi správního řízení, ve které mohou být neefektivnější, a to v řízení v prvním stupni. Cílem návrhu je proto posílení principů koncentrace námitek v řízení v prvním stupni. V návaznosti na správní řád a poznatky doktríny i judikatury je však nutné uvést, že výše uvedené se vztahuje pouze k námitkám věcné povahy. Námitky směřující do zákonnosti musí odvolací správní orgán vypořádat vždy, neboť obecnou povinností správního orgánu je přezkoumat zákonnost rozhodnutí v plném rozsahu (viz § 89 odst. 2 věta první správního řádu).“

Domnívám se, že toto odůvodnění (směřující ke koncentraci řízení) se míjí s obsahem normativního textu (rozsah námitek uplatnitelných spolky).

S rozsahem námitek uplatnitelných spolky ve správním řízení samozřejmě souvisí i následná soudní ochrana. O přímých žalobách spolků jako neúčastníků řízení již byla řeč výše. Na tomto místě je třeba upozornit ještě na § 307 odst. 1 NSZ, podle nějž „*žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu je nepřípustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední, anebo kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí.*“

Dosti divoce působí představa „kombinace“ žaloby spolku proti rozhodnutí odvolacího orgánu z důvodu kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadby nebo povolení druhových výjimek a přímé žaloby proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nezákonného zásahu do dalších zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, resp. souvisejících s veřejným subjektivním právem na příznivé životní prostředí.

Závěr

Výše uvedené úvahy jen naznačily, proč se domnívám, že návrat § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny do plné podoby práva účasti veřejnosti ve správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny *jakékoli* zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, by byl lepším řešením pro všechny. Zvýšil by právní jistotu všech dotčených osob a umožnil ekologickým spolkům plnit jejich úlohu, kterou judikatura charakterizovala slovy „*smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých*“²⁵⁾

25) Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS.

Stavební deník a rekodifikace

Hanzelín Zdeněk, Kubík Jiří

Tématem článku je rozbor stávající úpravy stavebního deníku a pohled na novou právní úpravu obsaženou v novém stavebním zákoně.

Úprava stavebního deníku je upravena v § 157 stavebního zákona. Ten v odstavci jedna stanoví, že při provádění stavby vyžadující stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu musí být veden stavební deník, do něhož se pravidelně zaznamenávají údaje týkající se provádění stavby; u ohlašovaných staveb uvedených v § 104 odst. 1 písm. e) až k) postačí jednoduchý záznam o stavbě.

Ohlašovanými stavbami podle § 104 odst. 1 písm. a) až d) pro které platí povinnost vést stavební deník jsou rodinné domy, stavby pro rekreaci, stavby podzemní do 300 m², dočasné stavby do 300 m², dočasné haly do 1000 m², stavby do 70 m² celkové zastavěné plochy.

U staveb dle § 104 odst. 1 písm. e) až k) postačí jednoduchý záznam o stavbě, ve kterém se uvádí název a místo stavby, souhlas s provedením stavby, jeho datum a číslo jednací, identifikační údaje stavebníka, případně projektanta a zhotovitele, údaje o ověřené dokumentaci stavby, seznam a odkazy na dokumenty a doklady ke stavbě, záznamy o provádění prací a skutečnosti ovlivňující zhotovení díla, záznamy o mimořádných událostech, postup prací a použití materiálů, revize a zkoušky, podmínky bezpečného provádění stavby a další. Jednoduchý záznam o stavbě se vede od zahájení prací na staveništi do dokončení stavby, popřípadě do odstranění vad a nedodělků.

Stavební deník se vede ode dne předání a převzetí staveniště do dne dokončení stavby, popřípadě do odstranění vad a nedodělků zjištěných při kontrolní prohlídce stavby. Stavební deník musí být na stavbě přístupný kdykoli v průběhu práce na staveništi všem oprávněným osobám. Záznamy o postupu prací a jejich souvislostech se zapisují tentýž den, nejpozději následující den, ve kterém se na stavbě pracuje. U technicky jednoduchých staveb se mohou záznamy se souhlasem stavebního úřadu provádět nejdéle za období jednoho pracovního týdne.

Pro stavbu se vede jeden stavební deník, do kterého se zaznamenávají identifikační údaje jednotlivých zhotovitelů částí stavby, nástupy, provádění prací a ukončení činností poddavatelů.

Stavební úřad je při kontrolní prohlídce oprávněn zjišťovat podle § 133 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, zda je řádně veden stavební deník.

Zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby závalu nebo vyžaduje-li to přesnost a úplnost zjištění podle § 133 odst. 2, vyzve podle povahy věci stavebníka, osobu, kte-

rá zabezpečuje odborné vedení provádění stavby a má pro tuto činnost oprávnění podle zvláštního právního předpisu nebo osobu vykonávající stavební dozor anebo vlastníka stavby, aby ve stanovené lhůtě zjednali nápravu. Stavební úřad tedy učiní výzvu, aby byl stavební deník ve stanovené lhůtě uveden do souladu s platnou legislativou.

Nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, vydá stavební úřad podle § 134 odst. 3 rozhodnutí, kterým zjednaní nápravy nařídí.

§ 178 odst. 2 písm. o) stavebního zákona stanoví, že fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 157 nevede stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě. Za tento přestupek lze uložit pokutu do výše 200 000 Kč.

Zde je třeba podotknout, že vedením stavebního deníku je myšleno jeho vedení v souladu se zákonem a jeho prováděcím předpisem. Skutková podstata přestupku bude nepochybně naplněna i tehdy, pokud stavební deník veden bude, ale nebude obsahovat základní náležitosti a bude veden toliko formálně. **Záznamy do stavebního deníku by měly být prováděny v požadované kvalitě stanovené prováděcím právním předpisem (§ 6 a příloha č. 16 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění).**

Zákonodárce ukotvil požadavek na řádné vedení stavebního deníku a jeho nedodržení je spojeno se sankcí proto, že stavební deník slouží pro potřeby uchování všech důležitých údajů a okolností týkajících se stavby. Stavební deník může v budoucnu sloužit jako podklad pro zjištění příčin závad stavby a může sloužit jako stěžejní důkazní prostředek při rozhodování soudních sporů týkajících se kvality realizace stavby a s tím souvisejících smluvních pokut a náhrad škody.

Po dokončení stavby předá její zhotovitel originál stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě stavebníkovi. Stavebník je po předání deníku, popřípadě jednoduchého záznamu povinen uchovávat jej po dobu 10 let od vydání kolaudačního souhlasu, popřípadě od dokončení stavby, pokud se kolaudační souhlas nevyžaduje, což stanoví § 154 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Porušení této povinnosti je sankcionováno dle § 179 odst. 1 písm. j) stavebního zákona a lze za tento přestupek uložit pokutu do výše 200 000 Kč.

Stavební zákon v § 157 odst. 2 dále stanoví, že stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě je povinen vést zhotovitel stavby, u stavby prováděné svépomocí stavebník. Záznamy do nich jsou oprávněni provádět stavebník, stavbyvedoucí, osoba vykonávající stavební dozor, osoba provádějící kontrolní prohlídku stavby a osoba odpovídající za provádění vybraných zeměměřických prací. Záznamy jsou dále oprávněny provádět osoby vykonávající technický dozor stavebníka a autorský dozor, jsou-li takové dozory zřízeny, koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působí-li na staveništi, autorizovaný inspektor u stavby, pro jejíž provedení vydal certifikát podle § 117, a další osoby oprávněné plnit úkoly správního dozoru podle zvláštních právních předpisů, což jsou kupříkladu dotčené orgány, státní sta-

vební dohled. Stavební deník slouží k zaznamenávání všech důležitých skutečností, které se týkají realizace stavby.

V případě, že všechny zúčastněné osoby jsou vlastníky elektronického podpisu, lze stavební deník vést elektronickou formou.

Zákon č. 403/2020 Sb., s účinností od 1. 1. 2021 **nově** v § 152 odst. 6 stavebního zákona stanoví, že u *stavby, která je předmětem veřejné zakázky v nadlimitním režimu, je stavebník povinen zajistit vedení stavebního deníku v elektronické formě. Interpretaci tohoto ustanovení se věnuje metodika MMR ze srpna 2021. Dovozuje se, že toto ustanovení se týká pouze nadlimitních zakázek na stavební práce podle zákona o zadávání veřejných zakázek* (v době vydání tohoto článku aktuálně činí limit nadlimitních veřejných zakázek na stavební práce 140 448 000 Kč).

FORMÁLNÍ NÁLEŽITOSTI

Obsahové náležitosti stavebního deníku a jednoduchého záznamu o stavbě a způsob jejich vedení stanoví prováděcí právní předpis. Jde o § 6 a přílohu č. 16 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v platném znění.

- A. **Identifikační údaje**, jako je název stavby, místo stavby, identifikační údaje zhotovitele, investora, projektanta, subdodavatelů, osob zabezpečující odborné vedení provádění stavby, údaje o projektové a technické dokumentaci stavby, seznam nebo odkazy na doklady ke stavbě, změny zhotovitelů stavby apod.
- B. **Záznamy ve stavebním deníku**, jedná se o denní záznamy, kterými jsou údaje o osobách pracujících na stavbě, klimatické podmínky, popis a množství provedených prací, montáží a jejich časový postup, dodávky materiálů, strojů, dále pak další důležité záznamy jako předání a převzetí staveniště, zahájení prací, případné přerušení prací a jejich důvody, nástupy a ukončení subdodávek, proškolení pracovníků, údaje o opatření týkajících se bezpečnosti, požární ochrany, bourací práce, manipulace se zeminami, stavební sutí, geodetická měření, montáže a demontáže dočasných stavebních konstrukcí, provádění a výsledky kontrol, odůvodňování a schvalování změn materiálů nebo technického řešení, skutečnosti důležité pro plnění smluv, odstraňování vad a nedodělků a další.
- C. **Vedení stavebního deníku**. Stavební deník se vede ode dne převzetí a předání staveniště do dne dokončení stavby, popřípadě do odstranění vad a nedodělků. Musí být na stavbě přístupný kdykoliv **v průběhu prací**.

Z judikatury:

Rozsudek NSS č. j. 3 As 30/2007-50: Záznam v deníku není správním rozhodnutím. Jedná se o záznam důležitých okolností týkající se stavby a je podkladovým materiálem pro posouzení prací stavebním úřadem a ostatními orgány státní správy.

Rozsudek KS v Praze ze dne 25. 4. 2016, č. j. 45 A 25/2014-127

V obecné rovině lze přisvědčit žalobci, že pořízení kopie stavebního deníku přímo v rámci kontrolní prohlídky může zamezit provádění dodatečných zápisů, resp. takovéto zápisy následně snadno odhalit. Žalobce však pomíjí, že provedení kontrolní prohlídky stavby bylo osobě zúčastněné na řízení (tj. stavebníkovi) vždy předem oznámeno, takže mohla eventuálně stavební deník „doplnit“ již před kontrolou.

Nejvyšší soud ze dne 12. 9. 2012, č. j. 31 Cdo 1074/2012

Vztah mezi zhotovitelem stavby a stavebníkem, týkající se předání stavebního deníku po zhotovení stavby, je vztahem soukromoprávním; zhotovitel a stavebník v něm vystupují jako rovnoprávné subjekty, žádný z nich nemůže založit jednostranně povinnost druhého a nemůže vymáhat splnění povinností vyplývajících z hmotného práva, aniž by se obrátil na orgán veřejné moci k tomu zákonem povoláný. Ze žádného ustanovení stavebního ani jiného zákona též nelze dovodit, že by šlo o povinnost vymahatelnou orgánem či osobou pověřenou státním stavebním dohledem anebo stavebním úřadem.

Samotná skutečnost, že vztahy týkající se stavebního deníku byly upraveny v oddílu devátém druhé části stavebního zákona, nazvaném „Státní stavební dohled“, tak nemůže být pro určení povahy právních vztahů mezi zhotovitelem a stavebníkem rozhodující. Povinnost vydat stavební deník stavebníkovi, upravená ve stavebním zákoně, je tak jen jedním z prvků řady dílčích závazkových vztahů vznikajících v souvislosti s realizací stavby mezi stavitelem (stavebním podnikatelem) a stavebníkem (vlastníkem stavby). Účastníci tohoto vztahu mají vůči sobě rovné postavení a stavebník nemůže vynutit splnění povinnosti stavitele vydat deník, aniž by se obrátil na orgán veřejné moci k tomu určený; protože zákon nesvěřuje rozhodování o takovém sporu jinému orgánu, je k rozhodování povolán soud.

Nejvyšší soud ze dne 17. 6. 2010, č. j. 32 Cdo 1765/2014 v návaznosti na 23 Odo 1450/2006

Ne každý zápis ve stavebním deníku podepsaný oběma stranami představuje dohodu o změně smlouvy. Je třeba přisvědčit odvolacímu soudu, že i zápisy ve stavebním deníku je možno učinit dohodu o změně smlouvy. Je tomu však pouze v případě, že k tomu směřoval projev vůle stran; nikoliv každý zápis ve stavebním deníku podepsaný oběma stranami představuje dohodu o změně smlouvy.

ZMĚNA STAVBY ZÁPISEM DO STAVEBNÍHO DENÍKU

§ 118 odst. 6 stavebního zákona stanoví, že změnu stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; stavební úřad jej následně bez

zbytečného odkladu zaznamená do spisu, podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

V daném případě nelze aplikovat § 143 správního řádu (řízení na místě), neboť ten se vztahuje na ústně vyhlášená rozhodnutí, jimiž je povinné osobě ukládána z moci úřední povinnost k plnění. V případech podle § 118 stavebního zákona však jde o rozhodování ve věci žádosti stavebníka, kterému je výsledným rozhodnutím zakládáno právo.

Jak postupovat dle § 118 odst. 6 stavebního zákona shrnul Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku č. j. 30 A 11/2017-150 ze dne 14. 12. 2018:

Podle § 118 odst. 6 stavebního zákona může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby změnu stavby, přičemž takové rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; stavební úřad jej následně bez zbytečného odkladu zaznamená do spisu, podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit jen za podmínek již výše uvedených. Právě při kontrolní prohlídce stavební úřad vyhodnotí navrhovanou změnu stavby před jejím dokončením, a pokud jsou splněny zákonem stanovené požadavky, schválí změnu stavby před jejím dokončením.

O průběhu kontrolní prohlídky se pořizuje protokol, do něhož se zaznamenávají její výsledky.

Jako každá jiná listina zachycující průběh správního úkonu musí být protokol z kontrolní prohlídky založen ve správním spisu. Rozhodnutí vydané na místě při kontrolní prohlídce stavby musí být na místě vyhotoveno a vyhlášeno a je obsahem protokolu pořízeného při kontrolní prohlídce. Musí obsahovat výrokovou část rozhodnutí, stručné odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, přijetí, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby, poučení účastníků, tedy náležitosti rozhodnutí podle správního řádu (§ 67, 68 a 69 správního řádu). Z odůvodnění musí být zejména zřejmé, že byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí postupem podle § 118 odst. 6.

Zápisem do stavebního deníku je stavebníkovi rozhodnutí pouze oznámeno. Oznámení rozhodnutí zápisem do stavebního deníku, případně formou jednoduchého záznamu, musí obsahovat minimálně výrokovou část rozhodnutí a poučení účastníků řízení.

Tak to jsou základní premisy, jejichž dodržení je předpokladem povolení změny stavby před jejím dokončením postupem dle § 118 odst. 6 stavebního zákona. Z rozsahu jejich doložení, tedy zejména úplnosti listin nacházejících se ve správním spisu a zachycujících průběh uvedeného postupu, lze dozajista dojít k závěru, a platí to i pro daný případ, zda lze vůbec mluvit o rozhodnutí o povolení změny, o němž byl učiněn zápis do stavebního deníku dne 18. 7. 2013 do listu č. 0237926, či nikoliv. Jinými slovy, zda jde o povolenou

změnu stavby před jejím dokončením (v tom případě by za daného stavu obnova řízení z moci úřední již nepřicházela v úvahu, s ohledem na tříletou objektivní lhůtu – viz § 100 odst. 3 správního řádu), nebo jde o stavbu od samého počátku nepovolenou, tzv. „černou“. Tyto úvahy lze činit kdykoliv, bez ohledu na lhůty stanovené správním řádem pro obnovu řízení, neboť nepovolená stavba zůstává nepovolenou do té doby, dokud k ní stavební úřad nevydá přivolení.

Praxe při aplikaci § 118 odst. 6 stavebního zákona přinesla celou řadu excesů. Pokud stavební úřad vydal rozhodnutí, která v rozporu s § 118 odst. 6 zasahuje do práv sousedů, ti jsou opomenutými účastníky řízení a měli by podat odvolání. Nejvyšší správní soud otevřel cestu k soudnímu přezkumu.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88

I. V řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

II. Povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, představuje úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101

I. Postup podle § 118 stavebního zákona z roku 2006 (žádost o změnu stavby před dokončením) lze použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby skutečně provede.

II. Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 stavebního zákona z roku 2006, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení (předloží dokumentaci skutečného provedení stavby spolu s oznámením o užívání stavby), anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu.

Nový stavební zákon

Nový stavební zákon v zásadě přejímá stávající podobu stavebního deníku. Nově se stanovuje povinnost vést stavební deník v českém jazyce. Obsahové náležitosti stavebního deníku a jednoduchého záznamu o stavbě a způsob jejich vedení stanoví prováděcí právní předpis. Zákonná úprava nebrání tomu, aby byl stavební deník veden v elektronické formě. U stavby, která je předmětem veřejné zakázky v nadlimitním režimu, musí být

stavební deník veden v elektronické formě. Nová právní úprava neumožňuje úřadovat změnu stavby zápisem do stavebního deníku.

Stavební deník je podle § 163 odst. 2 písm. d) povinen vést zhotovitel, tj. stavebník v případě svépomocné formy výstavby nebo stavební podnikatel.

Při provádění nebo odstraňování jednoduchých staveb, s výjimkou jednoduchých staveb uvedených v odstavci 1 písm. a) až c) přílohy č. 2 k tomuto zákonu, postačí vedení jednoduchého záznamu o stavbě.

Záznamy do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě jsou oprávněni provádět stavebník, stavbyvedoucí, osoba vykonávající stavební dozor, osoba provádějící kontrolní prohlídku stavby a osoba odpovídající za provádění vybraných zeměměřických činností. Záznamy jsou dále oprávněny provádět osoby vykonávající technický dozor stavebníka nebo dozor projektanta, jsou-li takové dozory vykonávány, koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působí-li na staveništi, a další osoby, které mohou vykonávat kontrolu podle jiných právních předpisů.

Po dokončení nebo odstranění stavby předá zhotovitel originál stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě stavebníkovi; v případě jejich vedení v elektronické formě je zhotovitel předá ve strojově čitelném formátu nebo je uchová a zajistí k nim stavebníkovi a jím určeným osobám přístup po dobu 10 let od právní moci kolaudačního rozhodnutí, popřípadě od dokončení stavby, pokud se kolaudační rozhodnutí nevyžaduje.

Fotovoltaika v památkové péči z pohledu soudů

Martin Zídek

Před nedávnou dobou byly na stránkách Bulletinu Stavebního práva představeny metodické materiály, které reagují na prudký nástup fotovoltaiky z pohledu památkové péče.¹⁾ Tento článek se vrací do období před vznikem těchto materiálů, protože problematika soudního přezkumu rozhodnutí a závazných stanovisek orgánů památkové péče k umístění fotovoltaiky (dále jen FVE) není nová. Existuje relativně rozsáhlá judikatura k této problematice, která se převážně týkala černých staveb. Rozsudků v těchto věcech padlo několik a je nesporným faktem, že řada těchto sporů byla mimo jiné vyvolána mylným dojmem, že fotovoltaika nepodléhající regulaci podle stavebního práva je ve volném režimu zcela obecně. Ostatně i ve stavebním právu bylo předmětem sporu, nakolik při instalaci fotovoltaiky dojde či došlo ke změně vzhledu stavby,²⁾ což je ostatně i nadále jedním z rozhodných kritérií pro stanovení volného režimu u stavební úpravy popsané v § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).³⁾ Možná není překvapivé, že v tomto segmentu své postoje památková péče pravidelně obhájila.⁴⁾

Jako příklad této obhajoby lze zmínit rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 2/2016-38 ze dne 26. 10. 2016. V daném případě krajský soud konstatoval, že byly zhodnoceny všechny podklady pro vydání závazného stanoviska s ohledem na veřejné zájmy, které dotčený orgán na úseku památkové péče hájí. K takovému závěru byl krajským úřadem využit obsah vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 31. 3. 2015, ve kterém bylo zdůvodněno, proč solární panely na předmětné stavbě nacházející se na území vesnické památkové rezervace nelze akceptovat. Pokud se jedná o použití různých střešních krytin, bylo konstатовáno, že nelze srovnávat typy střešních krytin či střešní okna se solárními panely,

1) ZÍDEK, Martin; JELÍNKOVÁ, Adéla: Fotovoltaika a památková péče. In: *Bulletin Stavební právo*, 4/2022, str. 65–67, ISSN 1211-6386.

2) K tomu např. stanovisko veřejného ochránce práv č. j. 7265/2012/VOP ze dne 16. 11. 2022, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/38>, vyhledáno dne 10. 4. 2023. Lze dodat, že v tomto případě nešlo o situaci, ve které by figuroval jakkoli zájem památkové péče.

3) Podle § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou.

4) Viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 2/2016-38 ze dne 26. 10. 2016, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 71/2011-70 ze dne 29. 1. 2016, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 35/2014-67 ze dne 4. 2. 2015, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 28/2012-50 ze dne 5. 12. 2012. Ve věcech výše uvedených rozsudků krajských soudů a Městského soudu v Praze nebyly podány kasační stížnosti, popř. nebyl uhrazen soudní poplatek za podání kasační stížnosti. Zmíněné rozsudky jsou tak konečnými rozsudky v jednotlivých věcech.

neboť se jedná o zcela odlišné prvky, kdy střešní okna nebývají osazena bezprostředně vedle sebe a netvoří tudíž velkoformátovou plochu srovnatelnou s plochou solárních panelů. Vesnické památkové rezervace jsou podle soudu plošně chráněná památková území, na která se vztahují konkrétní principy památkové péče, přičemž cílem památkové ochrany v památkových rezervacích je zachovat historické prostředí, které se dochovalo více či méně v pozměněné podobě až do současnosti. V dané věci bylo podkladem pro rozhodnutí závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče, dle něhož k osazení 5 kusů solárních panelů na střechu rodinného domu došlo, aniž by si vlastník stavby předem vyžádal stanovisko ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Z toho vyplývá, že stavba tedy byla provedena v rozporu s právními předpisy, a to v rozporu se zákonem o státní památkové péči. V daném případě se soud ztotožnil se správními orgány, že stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, jestliže stavba byla provedená, aniž bylo vyžádáno souhlasné závazné stanovisko.

Za nerozhodnou označil soud skutečnost, že uvedené solární panely žalobce na střechu rodinného domu neosadil, že již nemovitost získal s tímto zařízením, neboť rozhodné je vlastnictví nemovitosti v době rozhodování. Povinnost odstranit nezákonně provedenou stavbu stihá vždy vlastníka stavby v době řízení o odstranění stavby. Rovněž je zcela nerozhodná okolnost, že předchozím vlastníkům byla uložena za nezákonný stav pokuta. Soud připomíná, že při převodu nemovitostí nastupuje stávající vlastník do práv a povinností převodce.

Nápravu v tomto případě podle soudu nebylo možné sjednat jinak než nařídit odstranění předmětných solárních panelů. S ohledem na obsah těchto vyjádření a obsah závazných stanovisek není možný jiný postup než odstranění předmětných solárních panelů, proto nelze podání podnětu k řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. písm. d) stavebního zákona⁵⁾ považovat za šikanující postup.

Není bez zajímavosti, že tento rozsudek kladl na závazná stanoviska dotčených orgánů, a to zejména na jejich odůvodnění, požadavky obdobné jako na správní rozhodnutí, a tedy ještě před přijetím zákona č. 225/2017 Sb.,⁶⁾ předpokládal jako podmínku přezkoumatelnosti, a tedy zákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu jeho odůvodnění v rozsahu analogickém, jako předpokládá § 68 odst. 3 zákona č. 2004/500 Sb., správní řád.⁷⁾

Dá se konstatovat, že tato judikatura byla z nemalé míry vnímána jako doklad jistého extrému, který lze označit jako nulovou toleranci FVE z pohledu památkové péče. Tento dojem je s ohledem na faktický stav zavádějící, neboť FVE byla v řadě případů v souladu se zájmy památkové péče instalována i na kulturní památky. Tento souladný stav se zájmy

5) Podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníkovu pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám.

6) Tento zákon mimo jiné v § 149 správního řádu přinesl nový odstavec 2, který s účinností od 1. 1. 2018 předpokládá, že závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění a že v odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.

7) K tomu podrobněji např. ZÍDEK, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči. In: *Správní právo*, 8/2020, str. 394–418, ISSN 0139-6005.

památkové péče se však logicky námětem soudní judikatury nestal. Postupně tento extrém vyvolal druhý extrém, a to neobhajitelnost zájmů památkové při osazování FVE, jehož jsme svědky nyní.⁸⁾

Jistým zlomem, ale nikoli při individuálním posuzování věci, byl již spor, který se týkal regulace FVE při formulování obsahu územního plánu obce, která leží v památkové zóně zapsané současně na seznamu světového dědictví.⁹⁾ Ve svém rozsudku č. j. 6 As 113/2018-55 ze dne 13. 12. 2018 Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval, že s ohledem na princip předběžné opatrnosti je zásah v podobě zákazu FVE ve vazbě na význam Lednicko-valtického areálu zapsaného na Seznam světového dědictví UNESCO přiměřený a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu byla proto zamítnuta. Obec (resp. zastupitelstvo obce) se poté obrátila na Ústavní soud a ve své ústavní stížnosti namítala, že došlo k porušení základního práva obce Lednice na samosprávu a na to, aby byla samostatně spravována zastupitelstvem.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 709/19 ze dne 12. 5. 2020 dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla důvodná, a konstatoval, že z napadených rozhodnutí správních soudů nelze dovodit, že by byl náležitě zvážěn význam základního práva obce na samosprávu v oblasti jejího územního rozvoje na straně jedné, a význam důvodů, proč by toto právo mělo být ve veřejném zájmu omezeno. Ústavní soud sice shledal využití dohodovacího řízení za souladné s právem (srov. bod 47 nálezu), avšak zároveň uvedl, že obecné soudy pochybily při posuzování zákonnosti plošného zákazu FVE na střeších jako zákazu plynoucího z napadené dohody.

Ústavní soud především konstatoval, že na základě dohody, kterou uzavřely ústřední správní úřady na základě § 136 odst. 6 správního řádu za účelem řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení (tj. obecním úřadem obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy), a správním orgánem, který je dotčeným orgánem (tj. Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem kultury), nelze ukládat povinnosti přímo obci, neboť takový postup by byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR (srov. bod 58 nálezu).

Podle Ústavního soudu je totiž „rozhodování o rozvoji spravovaného území základním právem obce a jde o výkon práva na územní samosprávu zaručeného v čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR“, a dále uvedl, že „pokud se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR (§ 133 odst. 6 věta druhá správního řádu), je třeba v pochybnostech posuzovat ve prospěch tohoto ústavně zaručeného práva, resp. ve prospěch tohoto základního práva“ (jde o uplatnění zásady *favore libertatis*). Navíc plošný zákaz umístování FVE, a to i těch umístěných na vnitřních (tj. z vnějšku nikoli pohledových) stranách střech pod takovým

8) Obdobnou situaci lze zaznamenat u problematiky plastových oken. Tento posun mohou dokumentovat např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 43/2009-52 ze dne 13. 8. 2009, č. j. 5 As 403/2020-45 ze dne 21. 1. 2022 a č. j. 10 As 208/2022-76 ze dne 15. 2. 2023. Je ovšem třeba připomenout, že dojem výkyvu do extrémů v dobové judikatuře měl opačný směr, kdy začínal na reálné nemožnosti obhájit zájmy památkové péče v případech záměrů výměny stávajících oken za plastová okna. Druhý extrém však v případech plastových oken nenastal.

9) Viz <https://whc.unesco.org/en/list/>, vyhledáno dne 10. 4. 2023.

úhlem, že s výjimkou leteckého pohledu nejsou běžně vidět, je podle Ústavního soudu velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a následně i do práv vlastníků nemovitostí umístěných na tomto území. Podle soudu proto „nelze akceptovat ani závěr, že toto omezení je i přiměřené (v užším smyslu), opírá-li se tento závěr toliko o paušální zdůvodnění (...) že „dohoda neukládá žalobci něco činit, ani zcela strpět stávající stav, pouze mu ukládá zdržet se přijetí výrazných změn územního plánu“ a že „kroky, proti jejichž vyloučení nebo omezení žalobce brojí, jsou kroky nevratnými, které jsou způsobitelné památkovou zónu trvale změnit“ (srov. bod 51 nálezu).

Plošný zákaz umísťování FVE na střechy budov za účelem ochrany památkové zóny nadto nemůže být podle Ústavního soudu zdůvodnitelný ani prostým odkazem na zásadu předběžné opatrnosti, neboť její uplatnění je na místě pouze v případech reálně hrozícího nebezpečí nevratného nebo závažného poškození právem chráněného zájmu. Ústavní soud má za to, že „zásah do samosprávy obce musí být činěn pouze a jen v těch případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání, přičemž počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu“ (srov. nálezh sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019). Takový rozpor však nebyl podle Ústavního soudu správními soudy prokázán (srov. bod 55 nálezu). Nálezem Ústavního soudu pochopitelně věc neskončila, nicméně problematika plošného zákazu FVE byla uzavřena zmíněným nálezem.¹⁰⁾

Situace při individuálním posuzování FVE se začala proměňovat v souvislosti s aktuální energetickou krizí, větší dostupností FVE a i s očekávanou rychlejší návratností investice spojené s instalací FVE. Lze konstatovat, že v současné době přibýly k výše zmíněným případům čtyři rozsudky, které se věnují problematice střetu FVE a památkové péče. Je pak svým způsobem zajímavé, že mediální pozornost byla věnována pouze jedinému z těchto rozsudků,¹¹⁾ a to shodou okolností tomu, který byl napaden kasační stížností a který tak není možné označit jako konečný rozsudek v dané věci.

Je třeba připomenout, že předmětem samostatného soudního přezkumu jsou správní rozhodnutí, nikoli závazná stanoviska,¹²⁾ která podmiňují rozhodnutí příslušných správních orgánů. Skutečnost, že řada sporů týkajících se problematiky FVE a památkové péče byla řešena pouze rozhodnutím orgánu památkové péče, není spojena až s poslední novelou stávajícího stavebního zákona.¹³⁾ Tato praxe měla svůj základ již v dosavadní právní úpravě a mnohdy relativně volném výkladu otázky změny vzhledu stavby spojeného

10) K této problematice viz např. 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.

11) Viz např. článek Soud dal přednost solárům před památkáři, <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-soud-dal-prednost-solarum-pred-pamatkari-40420447>, vyhledáno dne 15. 3. 2023.

12) K této problematice viz zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2018-76 ze dne 15. 12. 2020. Tomuto rozsudku nejen ve vazbě na památkovou péči se věnoval autor tohoto článku ve svém textu Závazné stanovisko v památkové péči II. In: *Správní právo*, 5/2022, str. 257–306, ISSN 0139-6005.

13) K tomu např. KUZMOVÁ, Eva. *Včera, dnes a zítra aneb usnadnění instalace obnovitelných zdrojů energie z pohledu českých právních předpisů*. In: <http://zpravy.ckait.cz/vydani/2023-01/vcera-dnes-a-zitra-aneb-obnovitelne-zdroje-energie-z-pohledu-pravnich-predpisu/>, vyhledáno dne 17. 3. 2023.

s osazením FVE ze strany stavebních úřadů.¹⁴⁾ Níže uvedené rozsudky se tak týkají výlučně rozhodnutí orgánů památkové péče, nikoli závazných stanovisek.¹⁵⁾

Tím prvním rozsudkem je rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 47/2022-32 ze dne 13. 10. 2022. V tomto případě shledal Krajský soud v Praze rozhodnutí orgánu památkové péče jako nepřezkoumatelné. Mezi účastníky soudního sporu bylo sporné, zda by FVE na dotčené straně střechy směrem do zahrady byla (s výjimkou leteckého pohledu) viditelná a zda, respektive nakolik, by se pohledově uplatnila v rámci střešní krajiny městské památkové zóny. Krajský soud vytkl orgánům památkové péče, že ve správním spisu absentují důkazy, které by prokázaly, odkud a v jaké míře je dotčená část střechy domu, na níž má být FVE umístěna, viditelná. Základní výtkou tak byla skutečnost, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu.¹⁶⁾ Pokud by tedy byl rozsudek shrnut, při relativně velkém zjednodušení lze konstatovat, že památková péče si nevystačí s obecným konstatováním, že FVE je z povahy věci v rozporu se zájmy památkové péče. Tento rozpor musí být doložen jednoznačným popisem konkrétních kvalit a hodnot chráněného statku.

Je zajímavé, že obdobně jako Ústavní soud zmiňuje i krajský soud s jistým despektem letecký pohled jako něco, co je v zásadě z hlediska hodnotového zcela pominutelné. Bylo by nesporné na jiný článek a možná i v jiném periodiku, aby se nejen teorie památkové péče začala podrobněji zabývat rovněž otázkou leteckých pohledů na památkově chráněná území a utváření místní identity navázané na malebný letecký pohled na dotčené sídlo. Ostatně při návštěvě málokteré radnice památkově chráněného sídla návštěvník přehlédne velkoplošnou leteckou fotografii daného sídla a je tak nesporné, že i s tímto pohledem si spojuje nejedna obec místní identitu a i vlastní hodnotu daného území.¹⁷⁾

Mediálně známým se stal rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 7/2022-30 ze dne 24. 11. 2022. V tomto rozsudku dospěl Krajský soud v Plzni k závěru, že využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů lze za současného stavu odborného poznání označit za zájem veřejný. Protože existenci tohoto veřejného zájmu vyhodnotily orgány památkové péče dle soudu chybně, bylo předmětné rozhodnutí zrušeno.

Krajský soud v Plzni konstatoval, že v navazujícím správním řízení bude nezbytné, aby správní orgány podrobně řešily střet dvou právem chráněných zájmů – ochrany životního prostředí a ochrany památkového dědictví, tj. bude třeba s ohledem na konkrétní

14) Viz stanovisko veřejného ochránce práv č. j. 7265/2012/VOP ze dne 16. 11. 2023, c. d. a kapitola Výroba energie jako součást stávající stavby nevyžadovala souhlas, ale nesměl se mimo jiné změnit vzhled stavby in KUZMOVÁ, E. *Včera, dnes a zítra aneb usnadnění instalace obnovitelných zdrojů energie z pohledu českých právních předpisů*, c.d.

15) Rozsudky, které by obdobnou situaci z pohledu památkové péče řešily i ve vazbě na rozhodování stavebních úřadů podmíněné závazným stanoviskem orgánu památkové péče, a které by se vztahovaly na zamýšlené (nikoli bez předchozího odsouhlasení realizované) FVE, dosud autor neznamenal.

16) Zajímavý je pak mimo jiné i rozbor Krajského soudu v Praze, který se týká dokazování prostřednictvím informací získaných na internetu.

17) Viz např. oficiální prezentace města Ostrov na Karlovarsku, kdy převážná část prezentace je věnována právě leteckému pohledu, a to zejména na historické a památkově chráněné jádro města, viz <https://www.youtube.com/watch?v=PhWc8jtr2M8>, vyhledáno dne 10. 4. 2023.

skutkové okolnosti případu poměřovat tyto dvě kolidující hodnoty a nalézt optimální vztah mezi nimi – jinak řečeno, aplikovat princip proporcionality.

Ačkoli současně soud nekonstatoval, že by zde platila absolutní přednost veřejného zájmu ochrany životního prostředí před zájmem památkové péče, popsal soud hypotetický příklad památkové zóny Pražského hradu,¹⁸⁾ kde jsou hustě koncentrovány historické památky nevyčísitelné hodnoty a kde lze předpokládat, že jejich ochrana by převážila nad nepatrným přínosem jedné FVE pro zlepšení klimatu.

S tímto hypotetickým příkladem se však soud v dané věci nespokojil a přikročil i k věcnému vyhodnocení střetu výše uvedených veřejných zájmů v tomto případě. Soud dospěl k závěru, že stav dané památkové zóny je z hlediska ochrany architektonického dědictví ne zcela adekvátní. V dané lokalitě již byla FVE (bez příslušného povolení) naistalována na jiných nemovitostech. Což sice nezakládá legitimní očekávání na straně žadatele, ale tato realita se podepisuje na faktickém stavu dané památkové zóny. Proti domu žadatele se nachází provozovna s „moderními“ architektonickými prvky, dále jsou na sousedních pozemcích umístěny velkoplošné reklamní plochy apod. To vše jsou skutečnosti, které musí orgány památkové péče pečlivě zvažovat při následném formulování svých závěrů.

Krajský soud v Plzni s výhradou místa srovnatelného s Pražským hradem popsal obecnou konstrukci převažujícího veřejného zájmu, který dosud znají jako vyvratitelnou domněnku právní předpisy pouze na úseku ochrany životního prostředí.¹⁹⁾ Je pak zajímavé, že i základní úvaha o převažujícím veřejném zájmu v rozsudku citovaném Krajským soudem v Plzni má svůj základ v hodnocení konfliktu veřejných zájmů tak říkajíc uvnitř problematiky životního prostředí a nepředpokládá zvažování všech myslitelných veřejných zájmů. Zde je pak podstatné, že ke zvážení obou kolidujících veřejných zájmů byl povolán správní orgán, který tyto zájmy současně hájí.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 207/2016-46 ze dne 13. 1. 2017, kterého se Krajský soud v Plzni dovolával, šlo o řízení o povolení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněného druhu živočicha podle § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). V § 56 ZOPK²⁰⁾ je stanoveno, které podmínky musí být naplněny, aby mohla být předmětná výjimka povolena, a vydáno tak kladné rozhodnutí. Jestliže se tedy podle soudu *správní orgány v daném řízení vyjádřily ke všem těmto kritériím a uvedly, na základě čeho shledaly zákonné podmínky za naplněné, nebylo případně namítat nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí. Jelikož podstatou dané věci bylo hodnocení a poměrování veřejných zájmů spočívajících ve výstavbě a provozu předmětných větrných elektráren oproti ochraně přírody a krajiny, konkrétně ochraně zvláště chráněného druhu živočicha – krkavce velkého, bylo za stěžejní právní otázku nutno považovat to, zda byl v případě realizace výstavby větrných elektráren naplněn pojem veřejného zájmu a zda tento veřejný zájem převážil nad veřejným zájmem ochrany přírody a krajiny.*

18) Jde o skutečně hypotetický příklad, neboť taková památková zóna neexistuje. Pražský hrad je národní kulturní památkou.

19) Viz např. čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2022/2577, ze dne 22. prosince 2022.

20) Ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK stanoví výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody.

Jedním z hledisek, o kterém nejen orgány památkové péče, autor tohoto článku, ale zjevně i sám Krajský soud v Plzni²¹⁾ nemá jasnou představu, jsou negativa, které sebou instalace FVE může přinést. Jednou z možných otázek tak je, zda a případně nakolik se rozšířením umístování FVE v centrech měst nepodpoří rozšíření tepelných ostrovů²²⁾ a zda v centrech měst paradoxně podpora FVE nepůjde proti dalšímu veřejnému zájmu, kterým je omezování vzniku právě těchto tepelných ostrovů. Lze konstatovat, že výčet možných negativ nekončí u tepelných ostrovů.²³⁾

Jako svéráznou lze označit úvahu soudu, že pouze oblast kvalitativně srovnatelná s národní kulturní památkou Pražský hrad by mohla ustát střet zájmu památkové péče a zájmu na ochraně klimatu majícího povahu umístění FVE na střeše historického objektu. I při prostém pohledu do podhradí Pražského hradu lze mít pochybnost, zda by se FVE nemohla zásadně odrazit na hodnotě a kvalitě daného území²⁴⁾ natolik zásadně, že by individuální přínos jednotlivého panelu pro ochranu klimatu byl nesporný, jak ve svém rozsudku Krajský soud v Plzni naznačuje.

Je třeba uzavřít, že tento rozsudek byl jako jediný z nových rozsudků k problematice FVE napaden kasační stížností.²⁵⁾ Nelze pochopitelně předem předjímat závěr Nejvyššího správního soudu v dané věci. Proto je třeba k výše citovaným závěrům Krajského soudu v Plzni přistupovat s jistou mírou obezřetnosti a s vědomím toho, že závěry tohoto rozsudku procházejí nyní revizí na úrovni Nejvyššího správního soudu.

Dalším rozsudkem je rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 60/2022-27 ze dne 18. 1. 2023. Tento rozsudek je i rozsudkem, který ilustruje opačný závěr správního soudu. V tomto případě totiž závěr orgánů památkové péči o nepřípustnosti záměru umístění FVE shledal krajský soud jako zákonný.

Rovněž Krajský soud v Hradci Králové se zabýval otázkou proporcionality, tj. přiměřenosti zásahu památkové péče, a v tomto případě dospěl soud k závěru, že v testu proporcionality orgány památkové péče obstály. *Soud konstatoval, že rozhodnutí podle § 14 zákona o státní památkové péči je způsobilé záměru zabránit a chráněné hodnoty uchovat (kritérium vhodnosti). Krajskému soudu není znám jiný prostředek k ochraně veřejného zá-*

21) Krajský soud k tomu konstatuje, že využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů lze za současného stavu odborného poznání označit za zájem veřejný, a to i přes nejrůznější negativní důsledky, které stavba fotovoltaické elektrárny s sebou může nést. Možnými negativy umístění FVE se však soud nezabývá a odkazuje na rozsudek, který řešil umístění větrného parku.

22) Viz např. <https://www.in-pocasi.cz/clanky/klima/tepelny-ostrov-prahy-12.8.2015/>, vyhledáno dne 10. 4. 2023.

23) Slunečné počasí poprvé v historii donutilo státní společnost ČEPS odstříhnout od sítě stovky solárních elektráren. Nuceně odstavené zdroje stavěné díky dotacím z veřejných peněz mají v takové situaci nárok na kompenzaci, viz <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-firmy-velikonocni-stopka-o-svatcich-odpojil-ceps-stovky-zelenych-elektren-229281>, vyhledáno dne 19. 4. 2023.

24) Viz např. prezentace Fotovoltaické systémy v památkově chráněných územích hlavního města Prahy, https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/prezentace-fve-metodicky-den-na-mk-cr-15967.pdf, vyhledáno 10. 4. 2023.

25) K datu zpracování tohoto článku ještě Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod sp. zn. 9 As 45/2023 nerozhodl.

jmu na zachování památkové hodnoty dané lokality (kritérium potřebnosti). Třetí kritérium porovnání pak určuje závažnost v kolizi stojících práv. Z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že si byly vědomy toho, že zvláště v současné době stoupá poptávka majitelů domů po instalaci FVE coby i státem podporované ekologické formy výroby elektrické energie. Podle soudu je zřejmé, jaká úskalí z hlediska památkově chráněných objektů a lokalit tato činnost přináší. Je rovněž zřejmé, že se orgány památkové péče s touto problematikou v praxi setkávají, že případ žadatelů není zdaleka prvním, a to ani v rámci dané památkové zóny. Orgány památkové péče podrobně popsaly, jak by byl veřejný zájem na zachování památkové hodnoty dané lokality narušen v případě instalace FVE na konkrétní část střechy dotčeného domu. Orgány památkové péče také jasně prezentovaly, jaká kritéria pro souhlas s FVE v dané památkové zóně stanovily, tedy pokud by nedošlo k přímému pohledovému uplatnění v panoramatu lokality a v pohledech z městského interiéru, čímž by byl vyloučen negativní dopad a poškození výrazu staveb i prostředí.

Stanovení kritérií a jejich dodržování považuje krajský soud ze strany orgánů památkové péče za postup logický, z pohledu veřejného zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality za postup řádným způsobem odborně odůvodněný a v neposlední řadě za postup transparentní.

V rámci posouzení otázky proporcionality zmínil krajský soud, že se správní orgány snažily šetřit vlastnické právo žadatelů a z něj plynoucí právo užívat předmětný dům podle svých představ a potřeb. Orgány památkové péče uvedly, že by souhlasily s umístěním FVE na část jeho střechy, která nesměruje do veřejného prostranství. Rušivý vliv FVE na podobu uliční fronty by tak byl potlačen. Žadatelé tedy mají možnost si FVE pořídit. Jistě by to podle soudu instalaci a provoz FVE při jejích současných technických parametrech neznemožnilo, byť by zřejmě s ohledem na efektivitu FVE bylo výhodnější umístit panely podle stavebního záměru. To je však dle krajského soudu přiměřené omezení, s nímž musí majitelé nemovitostí v památkově chráněných lokalitách počítat, neboť uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se např. na území památkové rezervace či zóny, ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím, nepochybně v řadě případů znamená zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla.

Zajímavé je, že obdobně jako Krajský soud v Plzni se Krajský soud v Hradci Králové zabýval vstupem moderních prvků do památkové zóny. Hodnotil však vstup moderních prvků odlišně. Ve shodě se závěry orgánů památkové péče považoval Krajský soud v Hradci Králové za zcela irelevantní námitky žadatelů, že FVE lze přirovnat např. k anténám, satelitům a dalším zařízením, která se na střechách domů i v památkově chráněných zónách vyskytují. Krajský soud v tomto směru odkázal na rozbor orgánů památkové péče, zejména na otázky střešní krajiny, zrcadlení ploch, pohledových záležitostí, kdy navíc byla ve správním řízení prokázána nepravdivost tvrzení žadatelů, že by FVE nezasahovala do pohledového prostoru. Krajský soud považoval za zcela odlišnou vizuální podobu antén či satelitů a rozsah těchto zařízení, která zpravidla nepokrývají značnou část střechy. Obdobně pokulháva podle krajského soudu srovnání s autobusovými zastávkami či osvětlením, u nichž žadatel argumentoval v podstatě jen tím, že jsou rovněž ze skla, jako panely FVE.

Také aktuálně poslední rozsudek k problematice FVE a památkové péče řeší jako stěžejní otázku provedení testu proporcionality. Rozsudek Krajského soudu v Brně

č. j. 55 A 23/2022-103 ze dne 28. 3. 2023 popisuje opět tři kritéria testu proporcionality, tj. vhodnost, potřebnost a přiměřenost v užším smyslu. První dvě kritéria shledal krajský soud jako prokázaná, byť se jimi zabýval až odvolací orgán, a to jen v poznámce pod čarou.

Při posouzení přiměřenosti v užším smyslu orgán památkové péče konstatoval potřebu individuálního posouzení, připustil, že přes nekompatibilitnost fotovoltaických panelů s historickým prostředím památkových zón nelze jejich umístění paušálně zakázat, nýbrž je třeba zvažovat pohledovou exponovanost, hodnoty konkrétní stavby a lokality, vliv na okolí, podmínky ochrany apod. Z těchto obecných kritérií zvolil odvolací orgán jako rozhodující kritérium viditelnosti, přičemž tuto volbu označil krajský soud jako odůvodněnou.

Problémem posledního kroku testu proporcionality však byly konkrétní okolnosti případu. Ačkoli je nesporné, že by předmětná FVE byla viditelná, orgány památkové péče se dle soudu nezabývaly konkrétními námitkami žadatele. V námitkách byla obsažena tato tvrzení:

- *panely jsou viditelné pouze z úzce vymezené části veřejného prostoru (cca 23 m);*
- *panely jsou viditelné pouze z velké vzdálenosti (55 m);*
- *střecha má mírný sklon 15 stupňů, takže panely by byly vidět velmi zkráceně;*
- *viditelnost je pouze dočasná (způsobená odstraněním zeleně v důsledku výstavby kamenného tarasu v souladu s požadavky památkové péče);*
- *malé množství panelů a jejich umístění na pravou část střechy domů;*
- *černá barva panelů bez stříbrného rámování.*

Absence vyhodnocení dopadu tohoto relativně omezeného pohledového uplatnění FVE, považoval krajský soud za jednu ze zásadních vad předmětných rozhodnutí orgánů památkové péče.

Ačkoli by se mohlo zdát, že rozsudek Krajského soudu v Brně kopíruje myšlenkovou linku tří předchozích rozsudků k problematice FVE, je třeba konstatovat, že tomu tak zdaleka není. Tento rozsudek totiž obsahuje velmi zásadní a výslovnou polemiku s rozsudkem Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 7/2022-30 ze dne 24. 11. 2022, a to dokonce ve všech zbývajících bodech, které Krajský soud v Plzni považoval za rozhodující při formulování svých závěrů o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí orgánů památkové péče.

Velmi zásadní polemiku vede Krajský soud v Brně s rozsudkem Krajského soudu v Plzni v otázce vážení veřejných zájmů, popř. samotné existence veřejného zájmu při ochraně klimatu v případě osazení takto malých FVE. Podle názoru Krajského soudu v Brně *jsou správní orgány i správní soudy při výkonu své pravomoci vázány zákonem ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z principu vázanosti veřejné moci zákonem pak vyplývá, že veřejný zájem, k němuž správní orgány (srov. § 2 odst. 4 správního řádu) a následně správní soudy přihlíží při svém rozhodování, musí plynout z hodnot chráněných Ústavou a ústavními zákony a/nebo musí být artikulován v zákonech (a v jejich mezích v podzákoných právních předpisech). Jinými slovy veřejným zájmem ve smyslu právním nemůže být cokoliv, nýbrž pouze to, co lze jako veřejný zájem dovodit z platných a účinných normativních právních aktů přijatých stanoveným postupem respektujícím principy demokracie a právního státu.*

Správní orgány ani soudy nemohou při svém rozhodování vycházet z neurčitého množství nelegislativních aktů různých úrovní nebo „politického a odborného diskursu“, nýbrž se musí řídit zákonem (zahrnujíc v to samozřejmě Ústavu, ústavní zákony, prováděcí předpisy či mezinárodní smlouvy). Právě uvedeným soud nechce říci, že by zde žalobkyní zmiňované veřejné

zájmy zcela absentovaly, avšak při jejich vymezení nelze abstrahovat od právní roviny věci.

Z uvedeného vyplývá, že podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů – včetně fotovoltaických elektráren – je projevem veřejného zájmu na ochraně klimatu a životního prostředí. Z toho ovšem nelze paušálně odvozovat, že jakákoliv fotovoltaická elektrárna je zřizována ve veřejném zájmu. Vodítko v tomto ohledu nabízí § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, podle něž je výroba elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů energie o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více a nízkouhliková výroba elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více zřizována a provozována ve veřejném zájmu. Podle názoru soudu je z této úpravy zřejmé, že k jednotlivým výrobnám energie nelze přistupovat shodně, nýbrž je podstatná jejich velikost – instalovaný výkon. Je to logické, fotovoltaická elektrárna o vyšším instalovaném výkonu je schopna nahradit více energie vyrobené z neobnovitelných přírodních zdrojů. Veřejný zájem na jejím zřízení a provozu je tudíž nepochybně větší (od jisté velikosti dokonce přímo artikulovaný zákonem), než u malé domácí elektrárny. Soud nezpochybňuje, že i malá fotovoltaická elektrárna může svým nepatrným zlomkem přispět k příznivějšímu životnímu prostředí; stěží to však bude její hlavní role – tou je především zajištění zásobení elektřinou jejího majitele, tj., naplnění uživatelské součásti jeho vlastnického práva k domu či pozemku, na němž je elektrárna zřízena.

Podle Krajského soudu v Brně při posuzování přípustnosti instalace několika fotovoltaických panelů na střechu domu v památkové zóně jde především o vyvažování vlastnického práva vlastníka domu a veřejného zájmu na ochraně památek; veřejný zájem na ochraně životního prostředí (a na výrobě energie z obnovitelných zdrojů) a veřejný zájem na energetické suverenitě státu hrají u takto malých výroben elektřiny pouze okrajovou roli. Tento závěr nicméně nemění nic na skutečnosti, že žalobkyně ve svém odvolání namítla rozpor rozhodnutí městského úřadu s veřejným zájmem na podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů a na energetické soběstačnosti, avšak žalovaný se s touto námitkou nijak nevypořádal. I v tomto ohledu je proto jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Ve shodě s názorem Krajského soudu v Brně lze uzavřít, že tento soud nabídl orgánům památkové péče velmi silné vodítko, jak se s touto problematikou vypořádat, a to v podobě výrazně reálnější, než byl hypotetický příklad Krajského soudu v Plzni.

Krajský soud v Brně polemizoval s výše citovaným rozsudkem Krajského soudu v Plzni i v otázce obecného pohledu na stav památkové zóny. Krajský soud v Brně zjevně nesusouhlasí s právním názorem Krajského soudu v Plzni, že by pro posouzení přípustnosti umístění fotovoltaických panelů měl být určující faktický stav památkové zóny. Takový přístup je zjevně v rozporu se základním principem památkové ochrany, resp. jeho negací. Pokud v minulosti došlo k protiprávní instalaci fotovoltaických panelů v památkové zóně, nelze z toho dovozovat, že je třeba jakékoliv další žádosti o jejich umístění vyhovět, protože už tam přeče jsou. V tomto případě navazuje Krajský soud v Brně i na zahraniční judikaturu, která u kulturních památek konstatuje, že předchozí poškození kulturní památky nemůže představovat překážku při následné rehabilitaci kulturní památky.²⁶⁾

26) Ve svém rozsudku sp. zn. 2 B 94.2926 ze dne 6. 11. 1996 konstatoval bavorský Správní soudní dvůr, že *proti zamýšlenému použití bílých dvoukřídlových plastových oken v uliční fasádě chráněné-*

Poslední zajímavou úvahou obsaženou v rozsudku Krajského soudu v Brně je úvaha o situaci, kdy pouze část navrženého řešení je v rozporu se zájmy památkové péče. Podle Krajského soudu v Brně *rozhodnutí žalovaného rovněž není nepředvídatelné z toho důvodu, že celý záměr označil za nepřijatelný – v dané věci jde o řízení o žádosti dle § 45 správního řádu. Žalovaný proto není oprávněn výrokem rozhodovat o tom, která část záměru žalobkyně přijatelná je a která nikoliv. Shledal-li některou část záměru nepřijatelnou, musel jako o nepřijatelné rozhodnout o celé žádosti. Současně žalobkyni v odůvodnění sdělil že umístění panelů na střeše garáže (případně též na pultovém přístřešku) by bylo z hlediska památkové péče přijatelné. Žalobkyně tak má několik možností, jak dál postupovat. Buď může vyčkat, jak se žalovaný vypořádá s celou žádostí v novém rozhodnutí, nebo může vzít žádost částečně zpět (případně požádat o její změnu dle § 41 odst. 8 správního řádu) tak, aby se týkala pouze střechy garáže či případně přístřešku.*

V závěru rozsudku Krajského soudu v Brně se tak dostáváme do relativně neprobádaných vod, spojených v nemalé míře se subjektivními pohledy na otázku vyhovění žádosti. Ustanovení § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči mimo jiné stanoví, že podmínky závazného stanoviska mají umožnit realizaci zamýšleného záměru. To v případě technických zařízení s sebou nese otázky, zda lze provést pouze dílčí část záměru podle předloženého technického návrhu a současně zda typicky u FVE toto řešení je z hlediska návratnosti investice a míry zamýšlených přínosů pro žadatele něčím, co stále lze označit za vyhovění žádosti.

I přes mediální pozornost, která byla věnována jen jednomu rozsudku, lze konstatovat, že mediální zkratka „soudy daly přednost solárům před památkáři“ jako obecný princip neplatí ani v jednom případě. I v případě rozsudku Krajského soudu v Plzni nezaznělo, že by při vážné veřejných zájmů měla FVE dány jednoznačnou přednost před ostatními veřejnými zájmy, byť opačný případ přednosti zájmů památkové péče považoval soud pouze za hypotetický. O to zajímavější je pak postoj Krajského soudu v Hradci Králové, který v konkrétním případě platnost této hypotézy prokázal. Na druhou stranu je zřejmé, že jen s negativním postojem k FVE jako modernímu prvku si památková péče nevystačí a vždy je třeba proti instalaci FVE

ho domu hovoří závažné zájmy ochrany památek (čl. 6 odst. 2 věta 1, odst. 3 bavorského zákona o ochraně a péči o památky z 5. června 1973). Proti tomuto nemůže být s úspěchem postaveno ani to, že by dosud realizovaná výměna pěti dřevěných oken za plastová v uliční fasádě vedla k tomu, že by již z památkově významných důvodů nebylo možné vycházet z památkově hodnotné fasády. Pod závažnými důvody ochrany památek „pro nezměněné zachování dosavadního stavu“ uvedené v čl. 6 odst. 2 věta 1 zmíněného zákona nemůže být rozuměno, že by dosavadní stav musel být uspokojivý. Formulace znamená pouze, že závažné důvody ochrany památek zamýšlenou změnu stavební památky nepřipustí. Nebylo-li by totiž možné označit zamýšlenou změnu již poškozené kulturní památky s ohledem na toto předchozí poškození jako právně závažnou, byla by stavební památka krok za krokem ve své podobě a možná i ve své podstatě zcela vydána všanc úplnému zničení. Takový výklad by odporoval účelu ochrany a nebyl by slučitelný ani s článkem 141 odst. 2 bavorské ústavy. Mnohem více se tyto v zákoně uvedené „závažné důvody ochrany památek“ stanoví nezávisle na neúnosných změnách stavební památky, kterým byla stavební památka v minulosti vystavena. Také pak, pokud stávající stav neodpovídá originálnímu stavu a pokud ke změně stavu došlo v souladu s právními předpisy a pokud tak existují jiná předchozí poškození, mohou stát proti zamýšlené změně významné zájmy ochrany památek. Proto nebylo v tomto případě rozhodující otázkou, zdali byla fasáda změněna před nebo po postavení pod ochranu. Tyto proti zamýšlené změně hovořící závažné důvody ochrany památek odpadnou pouze tehdy, pokud je zjištěno, že by se stavební památka stala v blízké budoucnosti nevyužitelnou.

postavit zcela konkrétní hodnoty místa, kde by měla být FVE umístěna. To samozřejmě platí za předpokladu, že takový reálný konflikt v konkrétním případě nastane.

Výše uvedené rozsudky reagovaly na situaci, kdy ještě Národní památkový ústav a vybrané orgány památkové péče neformulovaly základní obecná východiska pro posuzování problematiky FVE.²⁷⁾ Lze tak konstatovat, že z hlediska dokazování vznikl obecný důkaz,²⁸⁾ který by rozhodovací praxi mohl ovlivnit, ať již z hlediska obecného věcného řešení tak odůvodnění závěrů v jednotlivých případech. Zároveň ve vazbě na požadavek veřejného ochránce práv²⁹⁾ byl na webových stránkách Ministerstva kultury zveřejněn materiál Poznání kulturně-historických hodnot při posuzování zásahů do hmotné podstaty staveb.³⁰⁾ Zejména případ řešený Krajským soudem v Praze je dokladem skutečnosti, že absence popisu kulturně-historických hodnot konkrétního případu má na přezkoumatelnost rozhodnutí orgánu památkové péče fatální dopad a metodické uchopení této otázky by tak rovněž mohlo přispět k dalšímu korigování rozhodovací praxe.

Soudy přezkoumávané rozhodnutí tedy vznikla ještě před publikováním uvedených metodických materiálů³¹⁾ a nelze tak hodnotit, zda a popř. nakolik výše uvedené metodické usměrnění může ovlivnit jak samotnou rozhodovací praxi orgánů památkové péče tak navazující soudní judikaturu.

Dosud byly předmětem soudních sporů jen otázky týkající se vnějšího obrazu sídla. Někdy i charakter žádostí dokládá to, že FVE je vnímána jen jako „černý“ obdélník položený na střechu, který je kromě optického hlediska zcela bezproblémový. S realizací FVE je však spojena i řada dalších otázek, počínaje požární bezpečností, přes řešení ochrany stavby samotné i FVE před bleskem, problematiku statiky jednotlivých konstrukcí i stavby jako takové,^{32), 33)} až po potřebu vnitřních úprav. Ve vztahu k vnitřním úpravám lze dodat,

-
- 27) Viz zejména Metodické vyjádření Národního památkového ústavu k posuzování záměrů na osazování fotovoltaických a jiných solárních zařízení na kulturních památkách a v památkově chráněných územích, <https://www.npu.cz/portal/o-nas/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-instituce/hlavni-temata-sezony/2022/fotovoltaika/fotovoltaika-v-pp---upraveno-23.pdf>, vyhledáno dne 19. 4. 2023, nebo materiál zpracovaný odborem památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy s názvem Fotovoltaické systémy v památkově chráněných územích hlavního města Prahy, https://pamatky.praha.eu/file/3529129/MHMP_brozura_fotovoltaika_www.pdf, vyhledáno dne 15. 3. 2023. Shrnutí k těmto metodickým materiálům viz ZÍDEK, M.; JELÍNKOVÁ, A. *Fotovoltaika a památková péče*, c. d.
 - 28) K využití metodik jako důkazu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 51/2018-27 ze dne 21. 9. 2020 nebo Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 265/2008-28 ze dne 19. 2. 2009.
 - 29) Zpráva veřejného ochránce práv č. j. KVOP-62138/2022 ze dne 14. 12. 2022.
 - 30) Viz https://www.mkr.cz/doc/cms_library/2023-02-15-poznani-kulturne-historickyh-hodnot-16527.pdf, vyhledáno dne 18. 3. 2023.
 - 31) Ve svém rozsudku č. j. 55 A 23/2022-103 ze dne 28. 3. 2023 Krajský soud v Brně odůvodnil, že v dané věci nebylo třeba před soudem provést dokazování prostřednictvím Metodického vyjádření Národního památkového ústavu k posuzování záměrů na osazování fotovoltaických a jiných solárních zařízení na kulturních památkách a v památkově chráněných územích, *neboť tato metodika byla zpracována až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí a nijak se v něm neodrazilo*.
 - 32) VEJVARA, Luděk. *Fotovoltaika na střechách z pohledu statika*, In: <http://zpravy.ckait.cz/vydatni/2023-01/fotovoltaika-na-strechach-z-pohledu-statika/>, vyhledáno dne 17. 3. 2023.
 - 33) Instalace FVE na staré budovy vyžaduje často ocelovou konstrukci pro panely. Konstrukce umístěná nad střechou je výrazně zatížena větrem, který působí shora na panely a zespodu na

že zde se zájmy památkové péče neomezují jen na kulturní památky, ale předmětem zájmu památkové péče mohou být v této souvislosti i vnitřní úpravy nemovitostí, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkových rezervacích nebo památkových zónách.³⁴⁾ Skutečnost, že se instalace FVE může promítnout i do zásadních sousedských sporů, se už rovněž rýsuje.³⁵⁾ Případy, kdy zamýšlená nástavba zastíní sousedovu FVE, už v několika případech řešily stavební úřady a je zjevné, že některé z těchto sporů se buď přelily nebo záhy přelijí i do roviny sporů před správními soudy. Nicméně s ohledem na liberalizaci problematiky FVE, kterou do stavebního práva přinesl zákon č. 19/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, lze očekávat přesun této problematiky i do působnosti civilních soudů. Z hlediska veřejného práva je však představitelné, že ze stavebníka, kterému sousedova FVE brání ve výstavbě či ho nutí ořezat vzrostlý strom, může i tato situace udělat zapáleného ochránce historického rázu střešní krajiny dané lokality.

Článek by mohl vzbudit dojem aktuálně nesmiřitelného střetu památkové péče a FVE. Nicméně tento článek jen dokumentuje několik případů střetů. Realita je však pochopitelně barvitější, neboť lze poukázat i na příklady, kdy v relativně dávné minulosti rozpor mezi zájmy památkové péče a FVE nenastal a kdy FVE je umístěna nikoli na nemovitosti v památkové rezervaci nebo památkové zóně, ale přímo na kulturní památce.³⁶⁾ Lze jen doufat, že postupně bude narůstat počet prezentovaných nekonfliktních případů, který bude dokládat dva souběžně platné principy obsažené v článku 11 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikované pod č. 73/2000 Sb. m. s. Podle zmíněného článku se Česká republika zavázala podporovat využívání chráněných statků s ohledem na potřeby současného života, ale vždy při respektování architektonického a historického charakteru architektonického dědictví. Navíc s ohledem na nově zaváděné principy stavebního práva hmotného³⁷⁾ nejsou výše uvedené úvahy bez významu ani pro postup stavebního úřadu podle nového stavebního zákona.

celou konstrukci a zařízení. Zatížení lze stanovit podle článků ČSN EN 1991-1-4 pro zatížení větrem. Vhodná je analogie návrhu pro přístřešky. Účinky takové konstrukce mohou být zásadní nejen pro její ukotvení na budovu, ale i pro celou střešní nosnou konstrukci této budovy nebo i pro celý objekt. To platí zejména při velkých plochách panelů na samostatné ocelové konstrukci. Posouzení takových účinků vyžaduje poměrně podrobné podklady a více práce stavebního inženýra než objednatel pravděpodobně očekává. Jinak ale dobrého výsledku nelze dosáhnout. Blíže VEJVARA, Luděk. *Stavební úpravy pro ekologii*. In: <http://zpravy.ckait.cz/vy-dani/2023-02/stavebni-upravy-pro-ekologii/>, vyhledáno dne 10. 3. 2023.

34) Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 444/2021-44 ze dne 12. 4. 2022 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 148/2020-38 ze dne 30. 3. 2022.

35) Viz např. <https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/sousedni-budova-zastinuje-solarni-panely-jak-lze-situaci-resit>, vyhledáno dne 17. 4. 2023.

36) Viz <https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/o-pamatkove-peci/metodicke-materialy/fotovoltai-ka>, vyhledáno dne 18. 3. 2023.

37) Viz zejména § 143 odst. 1 a 3, § 144 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Superficiální zásada a její projevy v současné praxi se zaměřením na rozhodovací činnost Nejvyššího soudu (vybrané otázky) – I. část

Michal Králík

I. ÚVOD

Jednou z „vlajkových lodí“ současné občanskoprávní úpravy byl od počátku návrat k principu, podle něž je stavba součástí pozemku. To bylo patrné již od samotného počátku příprav nové soukromoprávní úpravy, kdy K. Eliáš a M. Zuklínová již v rámci principů a východisek nového kodexu soukromého práva uváděli, že se u nemovitostí zamýšlí obnovit princip *superficies solo cedit* se zdůrazněním, že „opuštěn bude princip, že stavba, není-li stavbou dočasnou, není součástí pozemku. Současně budou vymezena základní kritéria, podle nichž bude rámcově vymezena dočasná stavba. Stávající opačné pojetí, kdy podle § 120 odst. 2 obč. zák. 1964 stavba není součástí pozemku, odpovídá ideologii socialistického státu, který si nepřál rozšíření soukromých vlastníků, a proto se preferovalo řešení oddělující vlastnictví stavby od vlastnictví pozemku. Toto řešení má za následek řadu neuspořádaných vlastnických vztahů (např. k pozemkům, na nichž jsou postaveny družstevní domy), které se řeší dílčími změnami v právním řádu, bez jednotného koncepčního přístupu. Výjimkou z nové úpravy bude případ založený právem stavby, které bude jako nový institut zařazeno mezi práva věcná“.¹⁾

Důvodová zpráva v souvislosti s klíčovým ustanovením § 506 obč. zák. 2012 (dále též jen „obč. zák.“) pouze lakonicky konstatuje, že ustanovení § 506 a § 507 vycházejí ze zásady *superficies solo cedit* a respektují zásady obecně respektované ve většině právních řádů Evropy.²⁾ Přesto však obnovení tzv. superficiální zásady je obecně považováno za jednu z nejzásadnějších změn, které nová právní úprava přinesla.

S odstupem cca již skoro deseti let se podívejme, jak se návrat k superficiální zásadě projevil v praxi. Dlužno říci, že některé problémy na své vyřešení stále ještě čekají, některé již rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vyřešila. My se zaměříme zejména na posouzení případů a situací, které se v právní praxi začaly objevovat a které v řadě případů vyvolávaly obtíže. V dalším textu pak odlišíme zejména stavby zřizované před 1. 1. 2014 a po 1. 1. 2014, protože u nich je superficiální zásada nahlížena odlišnými principy.

1) K tomu blíže srovnej: ELIÁŠ, K. – ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. Linde Praha, a. s., 2001, str. 76, str. 150–151.

2) ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Sagit, 2012, str. 236.

II. VÝCHODISKA A JEDNOTLIVÉ ASPEKTY SUPERFICIÁLNÍ ZÁSADY

1. Pojem stavby

Naprosto klíčovým pojmem pro stavby zřízené za účinnosti obč. zák. 1964 a obč. zák. je pojem stavby, který ani jeden ze zákoníků nedefinoval. Jeho význam je zásadní tam, kde se soudní praxe setkává s řešením právních vztahů týkajících se pozemků a staveb mimo jiné i z hlediska superficiální zásady. Zde platí pro právní a soudní praxi obecnější postup při zjišťování, zda je výsledek konkrétní stavební činnosti věcí v právním smyslu, tj. stavbou, která však současně není součástí pozemku. To je významné pro posouzení toho, co může být nosičem věcných práv. Hovoříme pak o věci jakožto objektu, k němuž mohou vznikat věcná práva.

V této souvislosti je nutno rozlišovat následující kategorie:

- a) Výsledek stavební činnosti člověka není stavbou z hlediska občanskoprávního. Pak je tento výsledek vždy součástí pozemku, resp. je pozemkem samotným (zpracováním jeho povrchu či podpovrchové sféry). K takovému výsledku stavební činnosti nemohou vznikat věcná práva, ale mohou k němu vznikat práva obligační.
- b) Výsledek stavební činnosti člověka je stavbou z hlediska občanskoprávního. Tato stavba pak: 1) je součástí pozemku (což je pravidlo) – pak k ní opětovně nemohou vznikat věcná práva, ale může k ní vzniknout právo obligační, 2) je samostatnou věcí (výjimka z pravidla) – pak k ní může vzniknout věcné právo (a samozřejmě i právo obligační). Pokud jde o stavbu jako samostatnou věc, ta může mít buď povahu hlavní věci nebo příslušenství věci jiné.

Takže logický postup při hledání odpovědi na otázku, zda může být určitá entita (výsledek stavební činnosti) předmětem věcných práv, je takový, že se nejprve zkoumá, zda jde o stavbu z hlediska občanskoprávního, pokud nejde, nemůže. Jde-li o stavbu z hlediska občanskoprávního, posuzuje se, zda je pouhou součástí pozemku nebo existuje důvod, pro který je samostatnou věcí v právním smyslu (např. jde o liniovou stavbu). Teprve v tomto posledním případě lze uzavřít, že daná entita je jako věc v právním smyslu způsobilým objektem věcných práv.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zákonnou definici stavby neobsahoval. Soudní praxe dlouhodobě a ustáleně vycházela z toho, že odlišovala pojem stavby ve veřejnoprávním a občanskoprávním smyslu. Při posouzení stavby jako samostatné věci lze především odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Cdon 1395/96, v němž Nejvyšší soud dovodil, že „v případě, že občanskoprávní předpisy používají pojem ‚stavba‘, nelze obsah tohoto pojmu vykládat jen podle stavebních předpisů“ s tím, že „stavební předpisy chápou pojem ‚stavba‘ dynamicky, tedy jako činnost, směřující k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné)“, a že „pro účely občanského práva je pojem ‚stavba‘ nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu“, a že „stavba, která není věcí podle

§ 119 obč. zák. 1964, je součástí pozemku“. Stavbou se tak chápal (NS 22 Cdo 52/2002) v občanskoprávním smyslu výsledek stavební činnosti, tak jak tuto činnost pojímal stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem této činnosti byla věc v právním smyslu, tedy způsobilý předmět občanskoprávních vztahů, nikoli součást jiné věci. Ve věci 22 Cdo 1118/2005 Nejvyšší soud uzavřel, že „stavbou ve smyslu občanskoprávním nemůže být stavební činností vytvořená stavba či konstrukce, u níž nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a kde začíná samotná stavba“, přičemž v problematických případech bylo vždy třeba zvažovat, zda stavba může být samostatným předmětem práv a povinností, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, zejména k tomu, zda podle zvyklostí v právním styku je účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů, a také k jejímu stavebnímu provedení. Zejména tam, kde bylo výsledkem stavební činnosti zpracování povrchu pozemku či vršení kompaktního stavebního materiálu, mohlo být významným hlediskem, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba; pokud takové vymezení nebylo možné, šlo zpravidla o součást pozemku (dále například NS 28 Cdo 2155/2012, 22 Cdo 1535/2017 ve spojení s IV. ÚS 476/18).

Současně soudní praxe vycházela z toho, že stavba jako samostatný předmět právních vztahů (jako věc v právním smyslu) – nešlo-li o některou z tzv. speciálních staveb jako byly například stavby podzemní, stavby pro energetiku a dopravu, důlní díla apod. – vzniká v okamžiku, v němž je vybudována minimálně do takového stadia, od něhož počínaje všechny další stavební práce směřují již k dokončení takto druhově i individuálně určené věci (NS 20 Cdo 2394/99, 29 Cdo 988/99, 22 Cdo 2554/2007). K tomu u nadzemních staveb zpravidla docházelo vytvořením stavu, kdy bylo již jednoznačně a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží – tzv. stupeň rozestavěnosti (NS 22 Cdo 2534/2000). Od tohoto okamžiku, v němž se již vytvořila i vlastnická práva ke stavbě, byly pro takto vytvořenou oblast vlastnických vztahů veškeré další stavební práce bezvýznamné, i když náklady na ně mnohonásobně převýšily náklady již vynaložené. Vše, co v důsledku přístavby, přestavby, jiné stavební změny nebo dokončovacích prací tak ke stavbě přirostlo, stávalo se její součástí a vlastnický náleželo tomu, komu patřila stavba jako věc v okamžiku svého vzniku (NS 33 Cdo 111/98, 20 Cdo 1540/2011).

Podle judikatury Nejvyššího soudu nadzemní stavba naopak zanikala a přestávala být věcí v právním smyslu tehdy, nebylo-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží původní stavby, tj. zpravidla destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním podlažím obvykle při současném odstranění zdiva příček; objem nově zbudovaných konstrukcí na místě – základech – původní stavby nebyl v této souvislosti rozhodný (NS 20 Cdo 931/99, 22 Cdo 1241/2010).

Protože obč. zák. 1964 nedefinoval zcela přesně okamžik vzniku či naopak zániku stavby jako věci v právním slova smyslu, bylo toto posouzení dáno na úvaze nalézacích soudů, která musela vycházet z výše uvedených pravidel a přihlédnout ke všem okolnostem individuálního případu. Dovolací soud pak mohl takovou úvahu zpochybnit pouze v případě, že by byla zjevně nepřiměřená (NS 22 Cdo 2554/2007, 22 Cdo 764/2011, 22 ICdo 114/2017).

S přihlédnutím k těmto východiskům pak soudní praxe posuzovala typové případy staveb, ale také některé problematické a sporné případy staveb.³⁾

Aktuální judikatura tento katalog doplnila zejména ve vztahu k parkovišti (NS 22 Cdo 3259/2018), manipulační ploše (NS 22 Cdo 818/2019), kanalizační stoece (NS 22 Cdo 5337/2015), zemnímu valu (NS 22 Cdo 3786/2018 ve spojení s I. ÚS 1090/19), záporovému pažení (NS 22 Cdo 1143/2014), bazénu (NS 22 Cdo 4165/2019 – v přísně individuálních okolnostech), zahradnímu zavlažovacímu systému (NS 22 Cdo 4165/2019), silážnímu žlabu (NS 22 Cdo 4096/2017), metru (NS 22 Cdo 217/2019) nebo odkališti (NS 22 Cdo 343/2020).

Současný občanský zákoník definici stavby taktéž neobsahuje. Odborná literatura zmapovala dosavadní východiska judikatury Nejvyššího soudu, včetně atypických případů staveb, a s podrobnou argumentací navrhla typické znaky pojmu stavba s tím, že lze využít i dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu. Obecně pak typické znaky pojmu stavba ve smyslu občanskoprávním vymezuje takto: 1) jedná se o výsledek stavební činnosti člověka, 2) má materiální povahu, 3) je vymežitelný vůči okolnímu pozemku, 4) má samostatnou hospodářskou funkci (účel), 5) vyznačuje se kompaktností materiálu; některé z těchto znaků mohou být v konkrétním případě zastoupeny ve větší míře na úkor jiných.⁴⁾ Tento definiční přístup ke stavbě v soukromoprávním smyslu se začal okamžitě prosazovat velmi silně v komentářové i učebnicové literatuře.⁵⁾ Tatáž literatura pak připouští, že pojetí a přístup k definičním znakům ke stavbě nebude v poměrech obou zákoníků nijak odlišný.⁶⁾ Konceptně stejný přístup k pojetí staveb v obč. zák. přijala i judikatura (NS 22 Cdo 1238/2020).

2. Procesní postupy soudu v souvislosti se superficiální zásadou u staveb a pozemků

Základní procesní rámec postupu soudů při posuzování splnění podmínek superficiální zásady u staveb zřízených před 1. 1. 2014 vychází z toho, že pokud soud rozhoduje ve věci, kde je předmětem pozemek a stavba a soud prvního stupně o nich rozhodoval samostatně (typicky proto, že rozhodoval před 1. 1. 2014, ale platí to bez ohledu na důvod), ačkoli se stavba stala součástí pozemku, do rozhodnutí odvolacího soudu se promítne skutečnost, že se stavba stala součástí pozemku, pokud jsou splněny zákonné podmín-

3) K tomu srovnej: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 1232–1233 nebo MELZER, F. – TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, str. 264–265.

4) MELZER, F. – TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, str. 262–269.

5) K tomu srovnej: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 562, 1145; SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 20.

6) K tomu srovnej: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 1145; SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 20.

ky § 3054, respektive následujících ustanovení (NS 22 Cdo 1450/2015 = Rc 5/2016). To platí nejenom ve vztahu soudu 1. a 2. stupně, ale obecně, je-li předmětem řízení stavba a pozemek. I když se tento závěr judikatury vztahoval ke stavbám vybudovaným před 1. 1. 2014, platí vyslovené principy obecně bez ohledu na to, kdy dojde ke zřízení stavby, tj. uplatní se i pro stavby zřízené po 1. 1. 2014, kde také může vznikat pochybnost, jestli jde o součást pozemku nebo samostatnou věc v právním smyslu.

Tím je zdůrazněno, že uplatnění superficiální zásady, respektive postup soudu, který se jejím naplněním v konkrétním řízení zabývá, není vázáno na přímý procesní návrh účastníka řízení. Posouzení splnění podmínek pro naplnění superficiální zásady je posouzením právním, které vychází z tvrzení účastníků řízení, učiněných skutkových zjištění a s přihlédnutím ke všemu, co vyšlo v řízení najevo (§ 132 o. s. ř.). Tento právní závěr o tom, zda se stavba stala součástí pozemku, či nikoli, činí soud. Proto se zde primárně neuplatní poučovací povinnost podle § 118a odst. 1, 3 o. s. ř., neboť pokud žádný z účastníků netvrdí a neprokazuje okolnosti, které by byly podkladem pro závěr, že se stavba součástí pozemku stala (a ani takové skutečnosti nevyjdou v řízení jinak najevo), vychází soud z toho, že stavba součástí pozemku není, je-li v katastru nemovitostí evidován odlišný vlastnický režim k pozemku a stavbě (viz dále presumce správnosti zápisu práva v katastru nemovitostí). Obdobně při posuzování splnění podmínek superficiální zásady není její uplatnění vázáno na případnou změnu žaloby ze strany účastníka řízení ve smyslu § 95 o. s. ř., neboť o změnu žaloby nejde. Jestliže například učiní žalobce předmětem vypořádání podílového spoluvlastnictví samostatně pozemek a stavbu, pak jeho následný procesní návrh, aby soud vypořádal spoluvlastnictví k pozemku, jehož součástí je stavba, není změnou žaloby, ale pouze právním hodnocením dosavadního předmětu řízení.

V případě, že soudní rozhodnutí opomene do výroku promítnout naplnění superficiální zásady například v podobě, že účastníku přikáže do vlastnictví stavbu na pozemku a současně také pozemek, přistupovala soudní praxe k těmto případům krátce po nabytí účinnosti obč. zák. spíše benevolentně. I když jde o jev obecně nežádoucí a soudní rozhodnutí v daném ohledu není správné, připustil Nejvyšší soud, že taková formulace nemusí představovat vadu, která by negativně zasáhla do práv a oprávněných zájmů účastníků řízení (NS 22 Cdo 5189/2014 s ústavněprávní akceptací v II. ÚS 2644/15); jde ovšem o nežádoucí formulaci zejména ve vztahu ke třetím osobám. Důsledky takového rozhodnutí však budou zpravidla odklizeny tím, že katastr nemovitostí při vkladu zapíše stavbu již jako součást pozemku.⁷⁾

Jestliže je předmětem řízení (například ve sporu o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví nebo v řízení o vypořádání společného jmění manželů) zahájeném před 1. 1. 2014 správně samostatně stavba i pozemek, anebo nesprávně v řízení zahájeném po 1. 1. 2014 (kdy se stavba součástí pozemku stala), pak dojde-li k naplnění superficiální zásady a jinak je žalobě vyhověno, nemůže mít samotná superficiální zásada vliv na

7) Soudní praxe Nejvyššího soudu však v této souvislosti neregistrovala zásadnější potíže, které by musela v rámci vymezených dovolacích otázek do konce roku 2022 řešit.

závěr, že účastník je v řízení plně úspěšný a náleží mu právo na náhradu nákladů řízení ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř.. Jestliže se například ve sporu o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví domáhá žalobce zrušení spoluvlastnictví k pozemku a stavbě a jejich přikázání do svého výlučného vlastnictví, a žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby, protože zde žádný spoluvlastnický vztah není, pak vypořádání provedené přikázáním pozemku, jehož součástí je stavba, do vlastnictví žalobce nic nemění na jeho plném procesním úspěchu. Občasná praxe, se kterou se dovolací soud setkával (která se však nikdy nestala předmětem jeho přezkumu), vycházející z toho, že účastník má procesní úspěch pouze poloviční (a žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení ve smyslu § 142 odst. 2 o. s. ř.), protože soud nevyhověl jeho návrhu na přikázání stavby do jeho výlučného vlastnictví, správná není; v takovém případě by totiž účastník jenom v důsledku nastoupení účinků superficiální zásady nikdy nemohl být plně procesně úspěšný, ač jinak věcně jeho žalobě bylo v plném rozsahu vyhověno.

Vzhledem ke složitosti zákonných ustanovení k pozemkům a stavbám a návratu k superficiální zásadě je v rámci obecné předvídatelnosti soudních rozhodnutí žádoucí, aby soud dal účastníkům v jednotlivých typech sporů najevo, zda má předpoklady pro splnění superficiální zásady za splněné či nikoli, a umožnil tak účastníkům k takovému předběžnému závěru uplatnit odpovídající argumentaci například z pohledu § 3060 obč. zák. Obdobně například v řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví k pozemku je zásadní, zda soud přistoupí – prostřednictvím znaleckého dokazování – k ocenění pozemku, na kterém se nachází stavba ve vlastnictví třetí osoby, nebo pozemku, jehož součástí je stavba. Nejde zde o klasickou poučovací povinnost, ale spíše o infomační sdělení ze strany soudu vůči účastníkům, které má předcházet možným budoucím problémům nejenom pro účastníky samotné, ale i ve vztahu ke třetím osobám. To je zásadní zejména ve vztahu ke správnosti zápisů v katastru nemovitostí. Taková tendence k více aktivnímu a „vstřícnému“ přístupu ze strany soudu je v judikatuře vlastnického senátu 22 Cdo patrná a projevovala se hned po nabytí účinnosti obč. zák. požadavkem na to, aby soudy u řízení zahájených a neskončených před 1. 1. 2014 informovaly po 1. 1. 2014 účastníky o tom, podle jakého právního předpisu bude věc projednána a dokončena (ve vztahu k instančnímu postupu, kdy soud I. stupně rozhodoval za účinnosti obč. zák. 1964 a dovolací soud za účinnosti obč. zák. (NS 22 Cdo 1450/2015 = Rc 5/2016).

3. Superficiální zásada a souvislosti vztahující se ke katastru nemovitostí

Vztah přechodu na superficiální zásadu v katastru nemovitostí je nutno nahlížet zejména institutem nabývání od neoprávněného (§ 984 obč. zák.) a presumovanou správností zápisu práva do katastru nemovitostí (§ 980 odst. 2 obč. zák.). Jde o to, aby katastrální zápis signalizoval správnost zapsaných údajů primárně ve vztahu ke stavbám, které byly před 1. 1. 2014 samostatnými nemovitými věcmi, ale po 1. 1. 2014 se staly součástí pozemku. Přístup soudní praxe je založen na dvou východiscích, která přebírají dosavadní závěry, ale bylo potřeba potvrdit jejich použitelnost i v poměrech obč. zák. zakotvujícího princip materiální publicity veřejných seznamů: a) přednost stavu skutečného před stavem evidovaným v katastru nemovitostí – existuje-li rozpor mezi právním stavem sku-

tečným a právním stavem zapsaným v katastru nemovitostí, má přednost stav skutečný, tj. platí stav skutečný (NS 22 Cdo 4127/2017). Tím není v žádném případě popřen zakotvený princip materiální publicity, jen je zdůrazněno, že i při zachování ochrany osoby jednající v důvěře ve veřejný seznam ve smyslu § 984 obč. zák. platí, že skutečný právní stav může být odlišný oproti stavu evidenčnímu, b) rozložení důkazního břemene – ustanovení § 980 odst. 2 obč. zák. presumuje správnost mimo jiné zapsaného vlastnického práva v katastru nemovitostí. Osobu, která vlastnické právo popírá, tíží důkazní břemeno ohledně vyvrácení správnosti zápisu práva (NS 22 Cdo 328/2018).

Tradiční oblast, kterou jsou nesprávné katastrální zápisy a způsob jejich odstraňování, je v poměrech přechodných ustanovení (ale nejenom v nich) modifikována uplatněním zásady *superficies solo cedit*. Má-li katastr nemovitostí jako veřejný seznam řádně plnit svou funkci, musí to být spojeno se správností údajů v něm obsažených, aby se předcházelo nežádoucím stavům, kdy skutečný stav neodpovídá stavu zapsanému.

Občanský zákoník nemá speciální žalobní ustanovení na řešení důsledků spojených se *superficiální* zásadou. Použijí se obecné nástroje ochrany vlastnického práva: a) ve vztahu ke katastrálním souvislostem určovací žaloba podle § 80 o. s. ř. (NS sp. zn. 22 Cdo 892/2016). Bude řešit typově dvě skupiny případů: 1) katastrální stav – stavba je evidována jako součást pozemku; žalobce tvrdí nesprávnost takového zápisu. Bude navrhopvat určení svého vlastnického práva ke stavbě (viz dále). Na takovém určení bude naléhavý právní zájem ve smyslu § 80 o. s. ř., 2) katastrální stav – stavba i pozemek budou evidovány jako samostatné; účastník se bude domáhat určení důsledků *superficiální* zásady (taktéž viz dále). Jde o žalobní návrhy, které v poměrech zákona č. 40/1964 Sb. nepřicházely do úvahy, neboť stavba nebyla součástí pozemku. Směřují k nápravě katastrálního stavu a k ochraně před tzv. dobrověrným nabyvatelstvím vyplývajícím z materiální publicity, b) faktické souvislosti – nástrojem bude žaloba na vyklizení, nemá však katastrální dopady; bude řešit faktický stav. V obou případech se otázky rozhodné pro určení vlastnického práva budou řešit jako otázky předběžné.

Praxe bude při odstraňování nesprávných zápisů pracovat zejména s následující typologií žalob: a) neshoda zápisu se skutečným stavem bez dosahu *superficiální* zásady – bude-li existovat nesprávný zápis (typicky vlastnického práva) k pozemku nebo ke stavbě, která součástí pozemku není (jde o výjimku ze *superficiální* zásady), využije praxe dosavadní instrumenty k odstraňování nesprávnosti zápisu formou žalob na určení vlastnického práva ve prospěch konkrétní osoby. Půjde o určovací žaloby opírající se typicky o § 80 o. s. ř., jejichž výsledkem bude rozhodnutí o vlastnickém právu konkrétní osoby, které bude sloužit jako podklad pro změnu zápisu práva v katastru nemovitostí, b) nesprávný zápis *superficiální* zásady – novou situací bude požadavek na nápravu katastrálního zápisu tam, kde stavba bude vedena jako součást pozemku a žaloba bude založena na tvrzení, že podmínky pro naplnění *superficiální* zásady nebyly splněny. Žalobce se v těchto případech bude domáhat rozhodnutí o samostatném vlastnickém právu ke stavbě (NS 22 Cdo 5002/2017). Žalobní návrh bude zpravidla znít na určení vlastnického práva ke stavbě v podobě pozitivní; žalobcem bude osoba tvrdící, že je vlastníkem stavby, a žalovaným bude vlastník pozemku, ale nelze vyloučit ani určovací

žalobu, kdy žalobcem bude vlastník pozemku domáhající se určení, že vlastníkem stavby jako samostatné věci na jeho pozemku je žalovaný. Smyslem těchto žalob je dosáhnout nápravy v případech, kdy katastr nemovitostí eviduje stavbu jako součást pozemku, ačkoli ve skutečnosti jde o samostatnou věc, c) nesprávný zápis nonsuperficiální zásady – opačnou situaci představuje stav, kdy v katastru nemovitostí je zapsáno oddělené vlastnictví k pozemku a stavbě pro různé vlastníky a je uplatněn žalobní požadavek založený na tvrzení, že byly splněny zákonné podmínky pro to, aby se stavba stala součástí pozemku. Formulaci žalobního petitu a výroku rozhodnutí soudu v těchto případech vysvětlila rozhodovací praxe (NS 22 Cdo 892/2016, 22 Cdo 2520/2018, 22 Cdo 1561/2013 s vysvětlením historických vývojových souvislostí) tak, že ani v poměrech současné úpravy nebude praxe přijímat žalobní požadavky na určení, že „určitá věc je součástí věci jiné“, protože v takových případech nejde o určení právního vztahu či práva k věci, ale pouze o určení existence právní skutečnosti. To však přichází do úvahy pouze tehdy, pokud by takovou žalobu připustil výslovně zákon; pak ovšem nejde o určovací žalobu ve smyslu § 80 o. s. ř. Správným petitum pro tyto případy je určení, že žalobce je vlastníkem stavby jako součástí určitého pozemku.

Náprava těchto situací je mimořádně důležitá proto, že katastrální stav naznačuje, že stavba existuje jako samostatná nemovitá věc, ač je ve skutečnosti součástí pozemku. To působí zásadní problémy zejména při požadavku na koupi stavby, protože kupec zpravidla nemá objektivní možnost zjistit nesprávnost a kupuje stavbu jako samostatnou nemovitou věc, přestože je součástí pozemku. Odpověď na otázku, zda se v takovém případě může odvolávat na nabytí od neoprávněného či nikoli, je v literatuře zatím vnímána jako mimořádně sporná a judikatura dovolacího soudu tuto otázku dosud neřešila.⁸⁾

Odborná literatura v této souvislosti vysvětluje, jak snadno mohou takové situace vznikat. Uvádí příklad, kdy je v katastru nemovitostí u určitého pozemku zapsáno, že je ve společném jmění manželů, zatímco u stavby na tomto pozemku je jako výlučný vlastník zapsán pouze jeden z manželů. Podle stavu zápisu v katastru nemovitostí stavba a pozemek nemají identické vlastníky, a proto katastrální úřad sám na uvedeném stavu zápisů nic nezmění. Stavba (zřízená před 1. 1. 2014) je však ve skutečnosti ve společném jmění manželů např. proto, že jeden z manželů stavbu kupoval za trvání manželství za prostředky ze společného jmění a přitom vystupoval jen sám za sebe například proto, že druhý z manželů byl mimo území České republiky a chtěl celou záležitost co nejrychleji dokončit. V takovém případě ovšem stavba i pozemek ve skutečnosti (nikoliv podle stavu zápisů v katastru nemovitostí) mají totožné vlastníky. Proto se stavba stala součástí pozemku podle § 3054 nebo § 3058 obč. zák., i když je stále vedena v katastru nemovitostí jako věc v právním smyslu.⁹⁾

8) K tomu blíže srovnej: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1588 a tam uváděná literatura, zejména: SPÁČIL, J. a kol.: *Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 249.

9) SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 249.

Z pohledu věcněprávních dispozic již stavba neexistuje a se smlouvou, kterou by se taková stavba převáděla jako samostatná věc sama o sobě, jsou spojena podstatná právní rizika. Zdůrazňuje se, že je sporné, zda se má chránit dobrá víra toho, kdo nabývá stavbu, která je zapsána jako věc v katastru nemovitostí, ale ve skutečnosti je již pouhou součástí pozemku. Případá pak do úvahy výklad, že i v tomto případě se prosadí § 984 obč. zák. a ochrana dobré víry ve stav katastru nemovitostí (v to, že stavba zapsaná jako věc, je skutečně věcí, a ne pouhou součástí pozemku), anebo výklad, že ani ustanovení o ochraně dobré víry neumožňují nabýt to, co právně neexistuje.¹⁰⁾

V naznačeném modelovém případě pak může vzniknout praktický problém i v tom, že pokud by probíhalo řízení o vypořádání společného jmění manželů, jehož předmětem by byl pozemek ve společném jmění, který je také jako majetek ve společném jmění manželů zapsán v katastru nemovitostí, ale stavba by byla zapsána jako výlučné vlastnictví jednoho z manželů, presumuje se správnost zápisu práva ve veřejném seznamu (§ 980 obč. zák.), což navenek vytváří stav, že stavba součástí pozemku není, ač ve skutečnosti je. Pokud by informaci o tom, že stavba je také součástí společného jmění nikdo v řízení neuvedl a tato informace by ani nevyšla v průběhu řízení najevo, vycházel by soud z předběžného závěru, že vypořádává pozemek, na kterém se nachází stavba, která není ve společném jmění manželů, a nejde tedy o pozemek, jehož součástí by stavba byla.¹¹⁾ To by se projevilo mimo jiné při oceňování pozemku pro účely vypořádání SJM, protože znalecké zadání by znělo na ocenění pozemku, na kterém se nachází stavba jako samostatná nemovitá věc, která součástí společného jmění není, ač by správné zadání mělo vystihovat ocenění pozemku, jehož součástí je stavba dříve tvořící také součást společného jmění manželů. Je proto v zájmu samotných manželů, aby i informaci o stavbě jakožto součástí SJM do řízení zanesli již jen z toho důvodu, aby ocenění pozemku bylo správné a správně by byla stanovena i cena přiměřené náhrady pro toho z bývalých manželů, kterému pozemek do výlučného vlastnictví není přikázán. Jestliže totiž soud stanoví výši přiměřené náhrady z ceny pozemku, na kterém se nachází stavba, která součástí SJM není, ač by správně měl tuto náhradu určit podle ceny pozemku, jehož součástí je stavba, není výše náhrady stanovena správně. Takové rozhodnutí však nabude právní moci, je pro účastníky a pro soud závazné. Následná snaha o dodatečné

10) Tamtéž. Tato otázka je velmi složitá, lze nalézt přesvědčivé argumenty pro oba závěry a je jasné, že konečné řešení bude spojeno až s rozhodnutím Nejvyššího, případně Ústavního soudu. Na tomto místě pouze na existenci tohoto problému poukazujeme, protože není podstatou superficiální zásady, ale jejím důsledkem a dopadem spojeným nadto s nesprávnými katastrálními zápisy.

11) Ač by se zdálo jednoznačné, že taková informace v řízení o vypořádání společného jmění manželů se musí v průběhu řízení objevit, není tomu tak vždy. Účastníci zpravidla nedokáží posoudit dosah a dopad superficiální zásady a není jim jasný ani její praktický význam tak, jak se může promítnout do řízení o vypořádání SJM. Nepovažují proto ani často za důležité, aby informaci o společném režimu ke stavbě uvedli, a to zejména tehdy, není-li stavba evidována na jednoho z manželů, ale na třetí osobu. Potřebná informace se pak v řízení zpravidla neobjeví již proto, že na základě rozhodnutí o vypořádání SJM by tato třetí osoba nebyla vymazána z katastru nemovitostí jako vlastník, neboť není účastníkem řízení o vypořádání SJM, anebo proto, že záležitost s třetí osobou si pak věcně vyřeší ten z manželů, kterému bude pozemek v rámci vypořádání přikázán do výlučného vlastnictví.

řešení výše náhrady naráží na velmi obtížné právní konstrukce, protože v zásadě jde o pokus revidovat správnost původního rozhodnutí, proti kterému si účastníci ani nepodali odvolání zjevně z důvodu, že s takovým rozhodnutím byli spokojeni, neboť si důsledky nastoupení superficiální zásady pro nesprávný zápis stavby v katastru nemovitostí neuvědomili. Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu navíc naznačila (NS 22 Cdo 3054/2018) rizika překážky věci pravomocně rozhodnuté s úvahou o založení překážky pro opětovné projednání nároku o přiměřené náhradě v případě pravomocně skončeného řízení.

Současně pak takové rozhodnutí soudu o vypořádání společného jmění manželů vytváří opětovně nabyvatelské riziko při nabývání s nesprávným zápisem, neboť pozemek je vypořádán tak, že je přikázán jednomu z manželů, a ve skutečnosti je jeho součástí i stavba, ale z pohledu zápisu v katastru nemovitostí je stavba stále evidována jako samostatná a její případný nabyvatel je tím spíše utvrzen v tom, že stav zápisu odpovídá stavu skutečnému, neboť vychází z předpokladu, že pokud by stavba součástí SJM byla, byla by tato otázka řešena v řízení o vypořádání SJM a rozhodnutí soudu by to také bylo patrné. Jestliže však stavba vůbec předmětem sporu o vypořádání SJM nebyla, nabývá potenciální kupec stavby o to více přesvědčení, že stav zápisu odpovídá i stavu skutečnému, ač tomu tak ve skutečnosti není.

Typově stejné situace pak mohou nastávat i tehdy, kdy stavba na pozemku ve společném jmění není zapsána jako výlučné vlastnictví jednoho z manželů, ale jako vlastnictví třetí osoby, od manželů odlišné. Takové situace mohou vznikat např. tam, kde před 1. 1. 2014 byl pozemek ve společném jmění manželů, součástí SJM byla i stavba na tomto pozemku, ale došlo k převodu pouze stavby na třetí osobu na základě smlouvy, která byla např. absolutně neplatná, nebo následně došlo k odstoupení od kupní smlouvy. I v takových případech se následně rozešel stav skutečný a stav katastrální.

Složitost otázek s těmito případy spojených je umocňována tím, že stav katastrálního zápisu naznačuje samostatnost stavby, která je ve skutečnosti součástí pozemku v SJM, na kterém se nachází, a potenciální nabyvatel stavby zpravidla nemá žádný důvod, proč by o správnosti zápisu pochyboval. Obvykle se totiž takovému zájemci neobjeví žádná informace o tom, že by věc měla mít jiného vlastníka, než na kterého je zapsána v katastru nemovitostí a už vůbec ne o tom, že by měla být dokonce součástí pozemku. V těchto situacích lze zájemci koupí doporučit, aby před samotným uzavřením kupní smlouvy ve vztahu ke stavbě, která se má nacházet na pozemku jiné osoby, oslovil tuto osobu s dotazem, jakým způsobem bylo právně řešeno umístění stavby na pozemku, resp. jakým způsobem bude její umístění právně ošetřeno v budoucím období, pokud se stane vlastníkem stavby. V těchto případech je pravděpodobné (i když nikoliv jisté), že od vlastníka pozemku informaci o tom, že stavba má být součástí pozemku, obdrží a je na jeho dalším postupu, jak s takovou informací naloží. To však nijak nesnižuje složitost problému a omezené možnosti nabyvatele takovým situacím předcházet.

Vedle těchto souvislostí bude muset budoucí soudní praxe při řešení tohoto zásadního problému zohlednit i to, kdo se podílel na vzniku stavu, jenž založil rozpor mezi stavem skutečným a evidenčním, ale také to, že ochrana dobrověrného nabyvatele by ve skutečnosti vedla k opětovnému rozdělení pozemku a stavby, tj. již naplněný superficiální princip

by platit přestal, jestliže by se stavba stala samostatnou věcí. Nadto, přechodná ustanovení v § 3058 odst. 2 obč. zák. výslovně pamatují na řešení opačných situací, tj. situací, kdy nabyvatel nabývá pozemek v přesvědčení, že jeho součástí je stavba, ač tomu tak ve skutečnosti není, a v těchto případech naopak poskytuje ochranu nabyvateli závěrem, že s pozemkem nabývá i stavbu, která se tak stává jeho součástí; děje se tak zřetelně proto, že takový postup naopak směřuje k naplnění superficiální zásady a předmětem smlouvy je pozemek, který „z hlediska práva existuje“ a bez problémů předmětem převodní smlouvy být může. Pro řešení opačných situací přechodná ustanovení žádné řešení nenabízí a lze jen odhadovat důvody, které k tomu zákonodárce vedly, neboť důvodová zpráva otázkou „nabývání součástí“ přes nesprávný zápis v katastru nemovitostí vůbec nezmiňuje, ač při četnosti nesprávných zápisů obecně a návratu k superficiální zásadě muselo být zákonodárci bez pochybností zřejmé, že takové situace v praxi vznikat musí a budou. Soudy nepochybně budou přihlížet i k základním zásadám soukromého práva (§ 3 odst. 2 obč. zák.), což však složitost problému spíše ztěžuje. I proto je řešení těchto otázek tak složité a bude od soudní praxe vyžadovat zohlednění všech těchto skutečností, jestliže je základní filozofie tzv. dobrového nabyvatelství podle judikatury založena na východisku (NS 22 Cdo 1980/2020), že ochrana nabyvatele je podmíněna tím, že jediným nedostatkem převodní smlouvy je to, že jako vlastník převáděné věci je podle stavu zápisu v katastru nemovitostí osoba, která vlastníkem ve skutečnosti není, neboť jím je někdo jiný.

Formálně vzato tato podmínka splněna není, protože předmětem smlouvy je entita, která sice podle stavu zápisu v katastru nemovitostí existuje, ale ve skutečnosti je již součástí pozemku. Ještě v této souvislosti doplňme, že tyto problémy za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb. nikdy nemohly vzniknout, neboť stavba nebyla součástí pozemku. Zakotvení superficiální zásady však jenom málokomu dovolilo odhadnout právní dopady a důsledky, které zde naznačujeme, protože jejich existence není na první pohled nijak patrná, jestliže nedojde k propojení s nesprávným katastrálním zápisem a institutem materiální publicity. Nadto se často důsledky tohoto typu objeví až po uzavření převodní smlouvy, aniž by předtím nabyvateli cokoliv naznačovalo existenci těchto zásadních právních dopadů.

III. SUPERFICIÁLNÍ ZÁSADA A STAVBY ŽŘIZOVANÉ PŘED 1. 1. 2014

Již výše jsme naznačili, že pro účely posuzování dopadů superficiální zásady je třeba odlišovat stavby žřizované za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb. a stavby žřizované za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., protože u nich se vazby na superficiální zásadu projevují zcela odlišnými východisky.

1. Základní východiska návratu k zásadě superficies solo cedit

Občanský zákoník v žádné své části nemá celkovou ucelenou úpravu problematiky pozemků či staveb, nemá ani definici pozemku nebo stavby a úpravu jednotlivých aspektů, které se týkají staveb nebo pozemků, obsahuje na mnoha různých místech. Z uvedeného však platí jedna výjimka, kdy zákoník souhrnně upravuje problematiku staveb a pozemků v rámci přechodných ustanovení (§ 3054 až 3061 obč. zák.). Tato přechodná ustanovení

vyjadřují směřování k obnovené platnosti zásady superficies solo cedit (povrch ustupuje půdě) obecně zakotvené v § 506, čím se obč. zák. záměrně rozchází s úpravou obč. zák. 1964 založenou na principu opačném (§ 120 odst. 2 obč. zák. 1964). Východiskem návratu k superficiální zásadě nebyla jednorázová změna vlastnických vztahů založených před 1. 1. 2014, ale nastavení pravidel, která v budoucnu povedou k jednotě vlastnického práva k pozemku a stálé stavby na něm umístěné v souladu s principem superficies solo cedit, s respektem ke standardním zahraničním úpravám.¹²⁾

Odborná literatura správně vyjádřila základní východisko, že okamžité a úplné sjednocení právního režimu pozemků a staveb k 1. 1. 2014 by bylo v rozporu se zákazem retroaktivity a kolidovalo by s ústavními principy ochrany vlastnického práva, a to bez ohledu na to, zda by se tak stalo za náhradu či nikoli. Šlo by nejenom o protiústavní zásah do vlastnického práva mnoha vlastníků staveb stojících na cizích pozemcích, ale v řadě případů také do práv vlastníků pozemků (například u staveb znehodnocených, v havarijním stavu, ekonomicky nevyužitelných apod.).¹³⁾ Stejně východisko formulovala i rozhodovací praxe Nejvyššího soudu závěrem, že smyslem přechodných ustanovení obč. zák. k pozemkům a stavbám je postupné směřování k tzv. superficiální zásadě, nikoli okamžité uplatnění zásady, podle níž by byla stavba součástí pozemku již ke dni nabytí účinnosti obč. zák. (NS 22 Cdo 1771/2019).

Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu současně svým přístupem korigovala ty směry právní praxe, které měly tendenci okamžité sjednocení režimu pozemků a staveb zakládat aplikací § 506. Vysvětlila, že § 506 se nevztahuje na stavby, které jsou věci v právním smyslu a vznikly před 1. 1. 2014; znovuzavedení zásady superficies solo cedit v režimu § 506 se zásadně nedotýká zpětně právních poměrů vzniklých za účinnosti obč. zák. 1964. Pro tyto případy slouží právě katalog přechodných ustanovení § 3054 a násl. (NS 22 Cdo 892/2016 s ústavněprávní akceptací v III. ÚS 1879/16, NS 22 Cdo 3706/2015); tento závěr sdílí i odborná komentářová literatura.¹⁴⁾

2. Pravidlo č. 1 – Zákonné sjednocení právního režimu pozemku a stavby

Základním principem vyjádřeným v § 3054 obč. zák. je právní sjednocení režimu pozemku a stavby k 1. 1. 2014. Vychází se z přesvědčení, že pokud má dojít k postupnému sjednocení, musí to být právě tam, kde existuje vlastnická jednota k pozemku i stavbě již ke dni účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. Ustanovení § 3054 obč. zák. představuje výchozí

12) V minulosti jsme se některých aspektů spojených s přechodnými ustanoveními dotkli i na stránkách bulletinu Stavebního práva z pohledu v té době existující judikatury; nyní na tuto materii navážeme – k tomu blíže srovnej: KRÁLÍK, M. K předkupnímu právu k pozemku nebo stavbě podle přechodných ustanovení občanského zákoníku. In: *Stavební právo. Bulletin*, Česká společnost pro stavební právo, 2019, č. 3, str. 7–32.

13) SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1585 a tam uváděná literatura.

14) Tamtéž.

obecné pravidlo, podle kterého se stavby, jež před 1. 1. 2014 nebyly součástí pozemku a byly samostatnými věcmi, staly jeho součástí, byl-li jejich vlastník shodný s vlastníkem pozemku. Navazující § 3055 až 3058 obč. zák. řeší situace, kdy k 1. 1. 2014 je vlastník pozemku odlišný od vlastníka stavby na něm se nacházející a § 3059 až 3061 obč. zák. stanoví výjimky z režimu sjednocení.

Výchozím předpokladem sjednocení podle § 3054 obč. zák. je umístění celé stavby na jednom pozemku (NS 22 Cdo 4572/2015). Umístění stavby na více pozemcích se řídí speciální právní úpravou přechodných ustanovení (§ 3059). Stavbou ve smyslu § 3054 obč. zák. je výhradně stavba nemovitá a vzniklá jako samostatná věc v právním smyslu před 1. 1. 2014 (s výjimkou § 3055 odst. 2 obč. zák.). Ustanovení § 3054 na stavby movité nedopadá. Ke sjednocení režimu nedojde u těch staveb, které mají povahu samostatné věci i podle obč. zák. (§ 498, § 3061). Předpokladem dosahu § 3054 u rozestavěných staveb bylo, že k 1. 1. 2014 existovaly jako samostatné věci v právním smyslu, tj. byly vybudovány minimálně do takového stadia, od kterého všechny další stavební práce směřovaly k dokončení individuálně i druhově určené stavby.

K právnímu sjednocení musí být dána vlastnická jednota v plném rozsahu (NS 22 Cdo 5002/2017, NSS 9 As 86/2016), což znamená, že vlastník pozemku i stavby je totožný, a nesmí být dána žádná ze zákonných překážek sjednocení (§ 3060 obč. zák.). Platí přednost stavu skutečného před stavem katastrálním, takže ke sjednocení dojde i při nesprávném katastrálním zápisu. Uvedený sjednocovací princip platí i v poměrech společného jmění manželů tam, kde je pozemek i stavba ve společném jmění týchž manželů; v opačném případě by ke sjednocení nedošlo. Sjednocení je vyloučeno ve vztahu ke společnému jmění manželů i tam, kde pozemek je ve společném jmění manželů, ale stavba patří pouze jednomu z manželů (a naopak). Stejná východiska platí i v případech podílového spoluvlastnictví s výslovným řešením v § 3055 odst. 1 obč. zák. Ke sjednocení nedojde ani tam, kde je pozemek v podílovém spoluvlastnictví manželů a stavba je součástí společného jmění manželů a ani tam, kde je pozemek součástí společného jmění a stavba je v podílovém spoluvlastnictví týchž manželů.

Právní účinky sjednocení spočívají v tom, že při splnění vlastnické jednoty pozemku a stavby stavba, která podle dosavadních předpisů nebyla součástí pozemku, na kterém byla zřízena, přestala být dnem účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. samostatnou věcí a stala se součástí pozemku. Vychází se z předpokladu, že pokud stavba i pozemek náleží jedné osobě, není třeba zachovávat po 1. 1. 2014 oddělený režim vlastnického práva k pozemku a stavbě. Toto pravidlo potvrdila i judikatura Nejvyššího soudu s ústavněprávní akceptací (NS 22 Cdo 5189/2014 ve spojení s II. ÚS 2644/15, NS 22 Cdo 599/2015).

V případě vlastnické jednoty, která má k 1. 1. 2014 odraz i ve správných zápisech v katastru nemovitostí, provedl katastrální úřad zápis sjednocení právního režimu ve smyslu § 63 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, z úřední povinnosti; v opačném případě zůstal stav zápisu nedotčen, i když ve skutečnosti ke sjednocení pro jednotný

právní režim došlo. V tom pak spočívá pro praxi zásadní negativní dopad, protože katastr nemovitostí eviduje stavbu jako samostatnou věc, ač je ve skutečnosti součástí pozemku.

Literatura pak uvádí, že k automatickému sjednocení stavu zápisu v katastru nemovitostí nedochází také tehdy, jsou-li pozemek i stavba na něm stojící ve vlastnictví státu, ale s pozemkem hospodářší jiná organizační složka státu než se stavbou, respektive v případech, kdy je uplatněný nárok na vydání pozemku podle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), je podána žaloba obcí na určení jejího vlastnického práva podle § 8 zákona č. 172/1991 Sb. nebo před 1. 1. 2013 bylo vydáno rozhodnutí o vydání pozemku nebo stavby v restitučním řízení.¹⁵⁾

Při neshodě vlastnického režimu pozemku a stavby, kdy katastr nemovitostí eviduje k 1. 1. 2014 odlišné vlastníky, ač je ve skutečnosti dána vlastnická jednota, zůstává stav zápisu v katastru nemovitostí nezměněn. Je v zájmu samotných vlastníků v rámci předcházení možným rizikům spojeným především s dobrověrným nabyvatelstvím (ale i v zájmu ochrany třetích osob), aby uvedli stav katastrální do souladu se stavem skutečným formou příslušné vkladové listiny [§ 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb.], jíž může být obvykle souhlasné prohlášení osob, kterých se zápis týká [§ 66 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb.], nebo určovací rozhodnutí soudu, jímž bude uveden stav katastrální do souladu se stavem skutečným.

Společná jmění manželů zaniklá, zrušená nebo zúžená do 31. 12. 2013 se vypořádají podle zákona č. 40/1964 Sb. (NS 22 Cdo 3779/2014 = Rc 103/2015). To však neznamená, že by se v souvislosti se superficiální zásadou v řízení o vypořádání společného jmění manželů neměla aplikovat přechodná ustanovení § 3054 a násl. obč. zák. I v těchto řízeních se přechodná ustanovení § 3054 a násl. obč. zák. uplatní, i když samotná vypořádání se provádí podle zákona č. 40/1964 Sb. (implicitně NS 22 Cdo 702/2016).

Sjednocení právního režimu ve prospěch superficiální zásady podle § 3054 obč. zák. nastupuje ex lege a stavba se stává součástí pozemku. Závěr odborné literatury ve směru, že návrat do režimu stavby jako samostatné věci ve smyslu obč. zák. 1964 právním jednáním zákon neumožňuje¹⁶⁾, je v zásadě správný. Je třeba ho pouze doplnit, že pokud zrušení převodní smlouvy, kterou se vlastnictví pozemku a stavby „sešlo“ u těže osoby (bez ohledu na to, zda byla smlouva uzavřena před nebo po účinnosti obč. zák.), mělo účinky ex tunc, obnovil se původní právní stav; stavba i pozemek jsou nadále samostatné věci ve vlastnictví odlišných osob.¹⁷⁾ K nápravě souladu katastrálního a skutečného stavu i zde platí nutnost opatření si příslušné vkladové listiny, jíž může být obvykle souhlasné pro-

15) K tomu srovnej: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 3249–3251.

16) Tamtéž, str. 3251.

17) SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 248, poznámka pod čarou č. 647.

hlášení osob, kterých se zápis týká, nebo určovací rozhodnutí soudu, jímž bude uveden stav katastrální do souladu se stavem skutečným. Jestliže však zrušení převodní smlouvy mělo účinky *ex nunc*, původní právní stav se neobnoví. Zůstávají zachovány nároky obligační povahy (zejména nárok na náhradu škody), kdy zaniká povinnost k zaplacení kupní ceny, ale nedochází k obnovení vlastnického práva ke stavbě jako samostatné věci.

3. Pravidlo č. 2 – Překážka zákonného sjednocení právního režimu pozemku a stavby

a) základní úprava

Ustanovení § 3055 obč. zák. představuje druhé základní pravidlo ve vztahu k zásadě *superficies solo cedit*, které navazuje na § 3054 obč. zák. v opačné podobě. Je-li cílem sjednotit režim pozemku a stavby tam, kde obě patří témuž vlastníkovvi ke dni účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., tak v situaci rozdílného vlastnického režimu zvolil zákon řešení přesně opačné; jestliže k 1. 1. 2014 je vlastnický režim pozemku a stavby odlišný, zůstává v nezměněné podobě zachován i nadále a stavba se nestává součástí pozemku. Zůstává jí zachována povaha samostatné nemovité věci (NS 22 Cdo 2851/2015). Časový rámec takového stavu není ohraničen potud, že by do určité doby muselo dojít ke sjednocení. K dosažení *superficiální* zásady zákon volí jiná řešení (§ 3056 obč. zák. – předkupní právo, § 3058 obč. zák. – dodatečné vlastnické sjednocení).

Ve vztahu k podílovému spoluvlastnictví volí zákonná úprava dvojí negativní vymezení, kdy se stavba součástí pozemku nestane: a) stavba je v podílovém spoluvlastnictví a některý ze spoluvlastníků je vlastníkem pozemku (například stavba náleží spoluvlastníkům A, B, C a spoluvlastník C je výlučným vlastníkem pozemku), b) jsou-li jen někteří spoluvlastníci stavby spoluvlastníky pozemku (například stavba je v podílovém spoluvlastnictví spoluvlastníků A, B, C, D, pozemek je ve spoluvlastnictví A a B). Takové vymezení není úplně ani přehledné, protože nedává jasnou odpověď na otázku, kdy se stavba ve spoluvlastnictví stane součástí pozemku ve spoluvlastnictví; jde zejména o situace, kdy je počet spoluvlastníků stavby i pozemku shodný, shodný je i okruh spoluvlastníků, ale odlišné jsou spoluvlastnické podíly. S přihlédnutím k tomu, že smyslem přechodných ustanovení k pozemkům a stavbám je dosáhnout *superficiální* zásady, aniž by vlastníkovvi pozemku či stavby byla způsobena újma a s ohledem na § 2 odst. 1 obč. zák. lze vycházet z toho, že ke sjednocení právního režimu ve spoluvlastnických poměrech dojde v případech, kdy je zcela totožný okruh spoluvlastníků počtem i shodnými osobami spoluvlastníků a je dána i shoda velikosti spoluvlastnických podílů na pozemku i stavbě u všech spoluvlastníků. Judikatura pro sjednocení nastavila požadavek úplné totožnosti vlastnických poměrů k pozemku i stavbě (NS 22 Cdo 5002/2017) a uvedený názor je odbornou literaturou sdílen zcela jednotně.¹⁸⁾ Obdobné výslovné řešení ve vztahu ke společnému jmění manželů nezvolila zákonná úprava zřejmě proto, že v poměrech společného jmění jde o vlastnictví bezpodílové, kde je každý z manželů vlastníkem celé věci, a lze si vystačit s aplikací § 3054 obč. zák.

18) SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1592 a tam uváděná literatura.

Obdobně jako případě § 3054 obč. zák., i v případě § 3055 obč. zák. platí přednost stavu skutečného před stavem evidenčním; to v praxi znamená maximální důležitost dosažení shody faktického stavu s evidenčním. Jestliže totiž stavba a pozemek ke dni 1. 1. 2014 nemají ve skutečnosti stejného vlastníka, přestože katastrální zápis vykazuje shodu, dojde k zápisu stavby jako součásti pozemku, ač ve skutečnosti se stavba součástí pozemku nestala. Tento stav je rizikový v případech nabyvatele, který v těchto případech uzavírá smlouvu ve vztahu toliko k pozemku, i když je stavba samostatnou věcí. Zpravidla tak činí v dobré víře o tom, že stavba je součástí pozemku, na kterém je zřízena. Ochrana nabyvatele je pak obsažena v § 3058 odst. 2 obč. zák. Náprava nesprávných katastrálních zápisů je realizována i zde cestou určovacích žalob. Půjde-li o žaloby opírající se o procesní § 80 o. s. ř., je na takovém určení dán naléhavý právní zájem (obecně k naléhavému právnímu zájmu při neshodě stavu skutečného a katastrálního NS 22 Cdo 2727/2020).

Ustanovení § 3055 obč. zák. dopadá na stavby zřízené před 1. 1. 2014 (s výjimkou odstavce 2), které měly povahu samostatné nemovité věci evidované či neevidované v katastru nemovitostí (výslovně k předkupnímu právu v režimu § 3059 obč. zák. s obecně použitelným závěrem – NS 22 Cdo 1995/2020) a také na stavby neoprávněné, pro které není obsažen výslovný zvláštní zákonný právní režim (NS 22 Cdo 4461/2015 = Rc 58/2019). Základní koncepce je u staveb oprávněných i neoprávněných shodná.

Stavba, která se nestala součástí pozemku, má povahu samostatné nemovité věci; režim jejího vzniku podléhá obč. zák. 1964; následně se uplatní § 3023 obč. zák., podle kterého se na vlastníka takové stavby použijí obdobně ustanovení o vlastníkově pozemku. Musí jít o stavbu, která do 1. 1. 2014 vznikla jako věc v právním smyslu (vyjma odstavce 2). Jde tedy o to, aby stavba za účinnosti obč. zák. dosáhla takového stupně rozestavenosti, že byla považována za věc v právním smyslu. Dojde-li následně po 1. 1. 2014 k tomu, že se pozemek i stavba stanou vlastnictvím téhož vlastníka, přestane být stavba samostatnou věcí a stane se součástí pozemku, na kterém je zřízena (vyjma případů, kdy jde o stavbu, která není součástí pozemku ani podle obč. zák.) [NS 22 Cdo 2851/2015].

Následný zánik stavby jako věci v právním smyslu, byť k němu dojde po 1. 1. 2014, se posoudí podle ustálených závěrů judikatury vážících okamžik zániku stavby na absenci patrnosti dispozičního řešení prvního nadzemního podlaží původní stavby, tj. zpravidla při destrukci obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním podlažím obvykle při současném odstranění zdiva příček s tím, že objem nově zbudovaných konstrukcí na místě (základech) původní stavby je v této souvislosti nerozhodný (NS 20 Cdo 931/99, 22 Cdo 1241/2010, 22 Cdo 1610/2018). Nově vybudovaná stavba může mít režim samostatné věci, je-li zřízena na základě předpokladů uvedených v odstavci 2, tj. na základě právního titulu založeného před 1. 1. 2014. Pokud takový právní titul dán není, podléhá stavba režimu § 506, § 1084 a násl.

Opírá-li se charakter stavby o právní titul uvedený v odstavci 2, může takový titul zaniknout (uplynutím doby, výpovědí apod.). Zákon výslovně neřeší právní důsledky zániku tohoto titulu ve vztahu k právní existenci stavby. Pokud by byla stavba zřízena před

1. 1. 2014 a stala se věcí v právním smyslu ještě za účinnosti obč. zák., pak ani zánik takového titulu po 1. 1. 2014 nebude mít za následek ztrátu právní samostatnosti takové stavby; to vyplývá přímo z § 3055 odst. 1 obč. zák., což potvrdila i judikatura, neboť právní vztahy mezi vlastníkem stavby zřízené na cizím pozemku před 1. 1. 2014 nelze posuzovat podle § 1084 až 1086 (NS 22 Cdo 4461/2015, 22 Cdo 828/2017). Obdobně ani neoprávněná stavba účinností obč. zák. a na základě přechodných ustanovení se nestává součástí pozemku, na kterém se nachází.

Z těchto východisek lze vycházet i při posuzování důsledků zániku práva ke zřízení stavby podle § 3055 odst. 2 obč. zák. Občanský zákoník nemá žádné ustanovení, na základě kterého by taková stavba měla pozbýt právní samostatnosti a i po zániku práva ke zřízení stavby jde stále o věc v právním smyslu. Jde o právní situaci, kdy po zániku práva nemá stavebník již právo mít umístěnu stavbu na cizím pozemku, a protiprávně tak zasahuje do vlastnického práva vlastníka pozemku.

b) doplňující úprava

Ustanovení § 3055 odst. 2 obč. zák. je doplňující úpravou vůči odstavci 1. Jeho význam spočívá v tom, že umožňuje zachování samostatného právního režimu stavbě, která byla zřízena po 1. 1. 2014, ale na základě práva vzniklého před tímto datem, tj. buď tak, že byla zahájena před 1. 1. 2014 a do dne účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. jako věc v právním smyslu nevznikla, anebo byla zahájena až po 1. 1. 2014. Odstavec 1 míří na případy staveb (vedle staveb neoprávněných), které byly zřízeny na základě práva vzniklého před 1. 1. 2014 a před tímto datem také jako věci v právním smyslu vznikly.

Odstavec 2 vedle toho ve vztahu k oprávněným stavbám vychází z toho, že stavebník stavěl na základě konkrétního právního titulu, který ho opravňoval ke zřízení stavby na cizím pozemku a který byl založen před 1. 1. 2014, ale do tohoto data stavba jako věc v právním smyslu nevznikla. Z celkové úpravy § 3055 obč. zák. je patrná jednota ve snaze zachovat právní samostatnost stavbě zřízené na cizím pozemku, jestliže se její zřízení opírá o právní titul předcházející účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. Podstatný je v této souvislosti nikoli faktický okamžik dokončení stavby, respektive stadium její rozestavěnosti, ale datace právního titulu, který umožňuje takovou stavbu zřídit. Je tím chráněno legitimní očekávání stavebníka, kterému vznikl právní titul ke stavbě v době, kdy její zřízení zakládalo právní samostatnost. Protože pak dokončení stavby do fáze, kdy ji soukromé právo před 1. 1. 2014 považovalo za samostatnou věc, vyžaduje určitou dobu ovlivněnou subjektivními (finanční prostředky, zajištění smluvních vztahů k výstavbě, schopnost svépomocné výstavby apod.) či objektivními (zajištění souladu stavby s veřejnoprávními požadavky) okolnostmi, zvolil zákon jako referenční kritérium právě existenci právního titulu ke stavbě.

U věcněprávních instrumentů zákon vyžaduje, aby příslušné věcné právo vzniklo před dnem nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., tj. před 1. 1. 2014. V těchto případech jde typicky o uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene podle § 151n a násl. obč. zák.

1964, jejímž obsahem je oprávnění zřídit stavbu na cizím pozemku. Takové věcné břemeno musí být platně zřízeno, včetně vkladu do katastru nemovitostí, před účinností obč. zák. Právo stavby věcněprávní povahy ve smyslu § 1240 a násl. obč. zák. tímto právem být nemůže, protože ho nebylo možné zřídit před 1. 1. 2014. U jiných než věcněprávních nástrojů, tj. obligačních, se vyžaduje uzavření smlouvy přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. Praxe ke zřizování staveb využívala především nájemní smlouvu či nepojmenované smlouvy podle § 51 obč. zák. 1964, kam se zpravidla řadila i praxí využívaná smlouva o povolení stavby, která však neměla věcněprávní charakter.

V praxi se začíná (občas) ukazovat, že úprava odstavce 2 má nepříjemnou souvislost vztahující se k institutu dočasných staveb, u nichž od počátku účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. panovaly pochybnosti především o referenčních kritériích rozhodných pro povahu dočasné stavby, jež byly nedávno reprezentativně vystiženy konstatováním, že „... ani 5 let po nabytí účinnosti zákona zde není jasná představa o obsahu tohoto pojmu“.¹⁹⁾ Není-li v praxi dosud jednota v tom, podle jakých hledisek dočasnou stavbu posuzovat, vede to k pochybnostem o základních právních parametrech stavby; jde například o posouzení, zda stavba rodinného domu zřízená po 1. 1. 2014 na základě nájemní smlouvy je samostatnou nemovitou věcí nebo součástí pozemku. Praktický dosah není nutno nijak zvlášť zdůrazňovat nejenom pro vztahy mezi stavebníky a vlastníkem pozemku z hlediska jejich vzájemných práv a povinností, stavebníků samotných například pro posouzení otázky, zda daný rodinný dům je součástí společného jmění manželů či nikoli, ale zejména ve vztahu ke třetím osobám například při dispozicích s takovou stavbou (uzavírání kupní smlouvy buď na stavbu jako věc, nebo na pozemek, jehož součástí je stavba, s vazbou na informace podávající se z katastru nemovitostí).

Právě tyto pochybnosti mohou vést praxi (naprosto nesprávně a nepřipustným způsobem) k úvaze o antedatování obligačního právního titulu umožňujícího zřízení stavby před 1. 1. 2014; důvod je zřejmý, stavba, která by se „legálně“ opírala o takový stavební titul, by byla samostatnou věcí v právním smyslu a právní vztahy účastníků by byly jasně definované. Tento jev nebyl patrný krátce po účinnosti obč. zák. z toho důvodu, že v praxi nebyly ihned zcela zřejmé obtíže s pojetím dočasné stavby a jejich praktické důsledky; ty se začaly objevovat postupem času. Navzdory obecnému přesvědčení nejde ani o otázku, která by se „vyčerpala“ krátce po účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. Obligační smlouva opírající se o § 3055 odst. 2 obč. zák. totiž může svým obsahem zakládat právo stavbu vybudovat po celou dobu jejího trvání, případně může být platně uzavřena, ale podle jejího obsahu může konkrétní právo zřídit stavbu vzniknout až po určité době (například v případě uzavření smlouvy o nájmu pozemku může nájemní smlouva obsahovat ujednání o tom, že v případě, že nájemce nebude 7 let v prodlení s placením nájemného, vznikne mu právo zřídit na pozemku stavbu). Smluvní strany, které by takovou smlouvu

19) K tomu blíže: Kolektiv autorů. Pět let poté: Nové soukromé právo v předškolním věku. In: *Právní rozhledy*, 2019, č. 1, str. 5. Problematice dočasné stavby pak budeme věnovat pozornost v druhé části tohoto článku.

uzavřely, by zpravidla měly v úmyslu ji dodržet, takže i doba zjištění antedatce by mohla být poměrně dlouhá například až do neshody smluvních stran.

Zásadní riziko (vedle samotné antedatce a právních důsledků s tím spojených) je zřetelné. Stavba by se prezentovala jako samostatná nemovitá věc, ač by ve skutečnosti mohlo jít a také by šlo o stavbu, která by byla součástí pozemku. Ve spojení s případným zápisem do katastru nemovitostí takové stavby jako samostatné, ač by byla součástí pozemku, by se opětovně otevřela složitá otázka nabytí vlastnického práva v případě, že by předmětem převodu byla stavba jako samostatná věc.²⁰⁾ Lze předpokládat, že kupní (či jiné) smlouvy by byly uzavírány právě s osobou, která by byla evidována jako vlastník takové stavby coby samostatné již proto, aby bylo možné dosáhnout změny stavu zápisu v katastru nemovitostí.

4. Předkupní právo

Při vědomí, že zákonná úprava nemohla provést absolutní přechod na superficiální zásadu hned k 1. 1. 2014, hledala jiné právní nástroje, na základě kterých by postupně k superficiální zásadě směřovala. Tímto mechanismem se v rámci přechodných ustanovení stalo zákonné předkupní právo ve smyslu § 3056 obč. zák. Protože jde o problematiku, která nepředstavuje samotnou podstatu superficiální zásady, ale prostředek k jejímu dosažení, byla v literatuře dostatečně podrobně zpracována a vzhledem k již existující judikatuře je rozsah výkladu předkupního práva značný, na příslušné literární zdroje v této souvislosti odkazujeme.²¹⁾

5. Dobrá víra při zřízení věcného práva k pozemku o tom, že stavba je součástí pozemku

Ustanovení § 3057 obč. zák. má blízkou souvislost s § 3058 odst. 2 obč. zák. a doplňuje základní ustanovení o materiální publicitě veřejných seznamů (§ 980), jež poskytuje ochranu osobám nabývajícím věcné právo za podmínek § 984.

Základní odlišnost od úpravy § 3058 odst. 2 obč. zák. spočívá v tom, že tato úprava míří na zcizení vlastnického práva k pozemku ve prospěch osoby, která je v dobré víře o tom, že stavba je součástí pozemku a v důsledku této skutečnosti stavba pozbývá povahu samostatné věci v právním smyslu a stává se součástí pozemku, na kterém je zřízena.

Ustanovení § 3057 obč. zák. má pro vlastníka stavby „mírnější“ negativní dopad. Protože nedochází ke zcizení vlastnického práva k pozemku, stavba nepozbývá charakter samostatné

20) Na tento problém jsme ostatně už v předchozí části tohoto článku poukazovali se závěrem o dosud absentujícím jednoznačně přijímaném řešení.

21) K tomu srovnej blíže: KRÁLÍK, M. Předkupní právo podle přechodných ustanovení občanského zákoníku z pohledu aktuální judikatury Nejvyššího soudu České republiky. In: *Soukromé právo*, 2021, č. 2, str. 18–24, SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1595–1610.

věci a nestává se součástí pozemku, ale v určitých případech na ni právo nahlíží jako na součást pozemku, ač touto součástí ve skutečnosti není. Ustanovení umožňuje při splnění zákonných podmínek, aby se ve prospěch osoby, které je vlastníkem pozemku zřizováno k pozemku věčné právo, považovala stavba za součást pozemku, i když se jedná o stavbu mající povahu samostatné věci v právním smyslu, které se jako samostatné zřízení věcného práva netýká. Podstata je v tom, že při zřízení věcného práva vlastníkem k pozemku může být výsledkem a důsledkem právního jednání, že stavba, která se na pozemku nachází a má povahu samostatné věci v právním smyslu, se vůči této osobě a jenom vůči této osobě považuje za součást pozemku.

Obecným předpokladem použití § 3057 obč. zák. je jednání vlastníka pozemku se třetí osobou o zřízení věcného práva k pozemku, přičemž třetí osoba je v dobré víře o tom, že stavba je součástí pozemku, a tudíž se věčné právo bude týkat i této stavby. Jde například o situaci, kdy osoba A uzavírá s osobou B smlouvu o zřízení služebnosti k jeho pozemku, na kterém se nachází stavba rodinného domu, který je v katastru nemovitostí zapsán jako součást tohoto pozemku, ačkoli se jedná o samostatnou věc v právním smyslu, která vlastnický náleží osobě C. Pokud je osoba B při uzavírání smlouvy o zřízení služebnosti v dobré víře, že stavba je součástí pozemku, pak zřízená služebnost zatěžuje i stavbu a osoba B je oprávněna i k užívání stavby.

Skutková podstata dopadá na případy úplatných i bezúplatných zřízení věcného práva. Tím se liší od dobrověrného nabyvatelství podle § 984 obč. zák.; jednak tím, že § 3057 obč. zák. neomezuje formu zřízení jenom na úplatná zřízení, a jednak tím, že v případě § 984 obč. zák. jde o převod věcného (typicky vlastnického) práva osobou, které toto právo nesvědčí. Jeho nabytí nabyvatelem je pak kompenzováno určitou ekvivalentní protihodnotou, která je poskytnuta. V případě § 3057 obč. zák. zřizuje věčné právo k pozemku jeho vlastník a není důvod omezovat třetí osobu při nabytí takového práva jenom pro případ úplatného nabytí tím spíše, jestliže zákon výslovně upravuje povinnost zřizovatele poskytnout vlastníkově stavby náhradu. Ustanovení dopadá na stavby oprávněné i neoprávněné.

Obligatočním požadavkem je předpoklad dobré víry osoby, v jejíž prospěch je zřizováno věčné právo k pozemku o tom, že stavba je součástí tohoto pozemku. Stávající úprava vychází obecně z předpokladu dobré víry (NS 22 Cdo 4925/2016), který se uplatňuje i v poměrech nabytí od neoprávněného s použitelností dosavadní judikatury k dobré víře (NS 22 Cdo 4147/2017, 22 Cdo 1187/2019). Účastník, který se brání právním důsledkům, jež zákon váže na jednání v dobré víře, je povinen tvrdit a prokázat skutečnosti vylučující dobrou víru protistrany. Hodnocení důkazů v řízení pak směřuje ke zjištění skutkového stavu, tedy okolností, na které lze vázat úsudek o existenci dobré víry. To, zda někdo jednal v dobré víře či nikoli, je již posouzením právním. Soud pak zváží, zda zjištěné skutečnosti dobrou víru v dané věci objektivně vylučují.

Dobrá víra ve vztahu ke stavbám evidovaným v katastru nemovitostí by se tak měla vztahovat na případy, kdy je stavba v rozporu se skutečným právním stavem evidována jako součást pozemku, ač je samostatnou věcí. Tam dobrou víru osoby, v jejíž prospěch je zřizováno věčné právo, posiluje i stav zápisu v katastru nemovitostí. Odlišně je třeba nahlížet na stavby,

keré ve veřejném seznamu evidovány nejsou a na něž má § 3057 obč. zák. též dopadat. Zde je dobrá víra osoby, v jejíž prospěch je věcné právo zřizováno, obecně posilována vědomím, že v poměrech obč. zák. platí superficiální zásada, přičemž současně platí presumpce dobré víry.

Ve vztahu k předcházení důsledkům vyplývajícím z § 3057 obč. zák. jde o to, aby při zřizování věcného práva nebyla třetí osoba v dobré víře o tom, že stavba na pozemku se nacházející je součástí pozemku, jestliže se věcné právo může této stavby jakkoli dotknout. Vzhledem ke konstrukci osoby povinné k náhradě za znehodnocení vlastnictví vlastníka stavby je především na zřizovateli věcného práva, aby upozornil osobu, v jejíž prospěch je toto právo zřizováno, že stavba, která se na pozemku nachází, není jeho součástí. Současně je pak v zájmu samotného vlastníka stavby, jemuž hrozí důsledky vyplývající z § 3057 obč. zák., aby dal obecně navenek najevo, že je vlastníkem stavby odlišným od vlastníka pozemku. Zde jde o informace jakéhokoli druhu, které nabyvateli signalizují, že stavba vlastnický náleží jiné osobě než pozemek. Byť se praxe dívá na tyto „ochranné“ aktivity s jistým despektem, často jsou jedinou možností, jak zajistit ochranu dosavadnímu vlastnickému právu. Může jít například o oznámení umístěné na stavbě, viditelně uvnitř stavby nebo i před stavbou o tom, komu stavba vlastnický náleží (zpravidla v písemné formě), řádné zamykání stavby, pravidelnou kontrolu technického stavu stavby apod.

Je-li zřízeno věcné právo vlastníkem pozemku ve prospěch třetí osoby, která je v dobré víře, že stavba je součástí pozemku, je základním právním následkem, že vůči této osobě se stavba považuje za součást pozemku. V tomto okamžiku nedochází k zániku vlastnického práva ke stavbě ve vztahu k jejímu dosavadnímu vlastníku, dosavadní vlastnictví je však znehodnoceno, protože stavba je ve vztahu ke třetí osobě zatížena věcným právem tak, jako by byla součástí pozemku.

Následným výkonem věcného práva však může dojít k pozbytí vlastnického práva ke stavbě. Je-li například ve prospěch třetí osoby zřízeno zástavní právo k pozemku, ale tato osoba je v dobré víře, že stavba je součástí pozemku, pak v případě realizace zástavního práva se pozemek zpeněží i se stavbou tak, jako by byla jeho součástí. To ve svém důsledku může vést k zániku vlastnického práva dosavadního vlastníka ke stavbě. Obdobný následek může nastoupit například při realizaci předkupního práva k pozemku, kde je třetí osoba v dobré víře, že stavba je součástí pozemku. Takový následek však není obligatorní; například při zřízení služebnosti užívání pozemku, na kterém se nachází stavba rodinného domu, ani realizace zřízené služebnosti v podobě práva užívání rodinného domu nepovede ke ztrátě vlastnického práva dosavadního vlastníka stavby. Přestože dosavadní vlastník stavby vlastnické právo k ní zřízením věcného práva nepozbývá, je zřejmé, že situace, kdy vůči třetí osobě se na stavbu hledí, jako by byla součástí pozemku, představuje pro vlastníka stavby újmu. Bylo třeba konstruovat mechanismus kompenzace za tuto újmu; zákon ji volí v podobě práva na náhradu za znehodnocení vlastnictví vlastníka stavby.²²⁾

22) K tomuto právu blíže srovnej: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976–1474). *Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1614 a násl.

6. Pravidlo č. 3 – Dodatečné sjednocení právního režimu pozemku a stavby

Úprava § 3058 odstavce 1 obč. zák. je třetím základním pravidlem upravujícím přechod na superficiální zásadu. Navazuje na § 3055 obč. zák. ve vztahu ke stavbám, u kterých nemohlo dojít ke sjednocení již ke dni účinnosti obč. zák. pro odlišný vlastnický režim pozemku a stavby. Podstata pravidla je v tom, že pokud po 1. 1. 2014 dojde ke sjednocení vlastnického režimu (spoluvlastnického režimu, režimu společného jmění manželů) k pozemku a stavbě (vlastník stavby se stane vlastníkem pozemku a naopak), pak k okamžiku sjednocení se stavba stane součástí pozemku (NS 22 Cdo 2851/2015). Tuto vlastnickou změnu provede katastr nemovitostí z úřední povinnosti, to platí ovšem tam, kde bude evidovat shodného vlastníka pozemku a stavby (například na základě koupe, darování apod.). Při nesprávném zápisu, respektive do nápravy nesprávného zápisu, zůstane katastrální stav nedotčen (například vlastník stavby evidovaný jako její vlastník nabude vlastnické právo k pozemku vydržením).

Stavbě coby součástí pozemku i po nabytí vlastnictví ve prospěch jedné osoby brání obecné zákonné překážky (§ 3060 a 3061). Naproti tomu splynutí nebrání, že jde o stavbu neoprávněnou. Sjednocení právního režimu ve prospěch superficiální zásady podle § 3058 odst. 1 obč. zák. nastupuje ex lege a stavba se stává součástí pozemku.

V odstavci 2 normuje zákon speciální skutkovou podstatu pojící superficiální zásadu s nabýváním v dobré víře, přičemž nejde o nabývání od neoprávněného ve smyslu § 984 obč. zák.; proto také obě ustanovení mají odlišné předpoklady aplikace. Ustanovení odstavce 2 umožňuje při splnění zákonných podmínek, aby nabyvatel společně s nabývaným pozemkem nabyl vlastnické právo i ke stavbě, která se na něm nachází, i když se jedná o stavbu mající povahu samostatné věci v právním smyslu, která předmětem převodní smlouvy jako samostatná věc není. Výsledkem je pak stav, kdy se stavba stane součástí pozemku a dojde k naplnění superficiální zásady. Podstata je v tom, že při nabytí vlastnického práva nabyvatelem k pozemku může být výsledkem a důsledkem právního jednání, že stavba, která se na pozemku nachází a má povahu samostatné věci v právním smyslu, tento charakter ztratí a stane se součástí pozemku. I z tohoto ustanovení je zjevné, jak přechodná ustanovení k pozemkům a stavbám jednoznačně cílí k naplnění superficiální zásady.

Ustanovení dopadá na zcizení vlastnického práva k pozemku. Zcizení představuje převodní jednání vlastníka pozemku, kterým převádí vlastnické právo k němu na nabyvatele. Skutková podstata dopadá na případy úplatných i bezúplatných převodů. Tím se liší od dobrověrného nabyvatelství podle § 984 obč. zák.; jednak tím, že § 3058 obč. zák. neomezuje formu zcizení jenom na úplatné převody, a jednak tím, že v případě § 984 obč. zák. jde o převod věcného (typicky vlastnického) práva osobou, které toto právo nesvědčí. Jeho nabytí nabyvatelem je pak kompenzováno určitou ekvivalentní protihodnotou, která je poskytnuta. V případě § 3058 odst. 2 obč. zák. převádí vlastník pozemek, který mu vlastnický náleží, a není důvod nabyvatele omezovat v nabytí stavby jenom pro případ úplatného nabytí tím spíše, jestliže zákon výslovně upravuje povinnost zcizitele poskytnout vlastníkově stavby náhradu.

Ustanovení dopadá na stavby oprávněné i neoprávněné. Důvodová zpráva výslovně předpokládá dopad zákonného ustanovení na stavby, které nejsou evidovány v katastru nemovitostí, a nelze se tedy opřít o zásadu veřejné důvěry v katastr. Může však dopadat i na stavby evidované v katastru nemovitostí tam, kde se rozejde stav evidenční se stavem skutečným.

Obligatorem požadavkem je předpoklad dobré víry nabyvatele o tom, že u převáděného pozemku je stavba jeho součástí. I zde právní úprava vychází obecně z předpokladu dobré víry (NS 22 Cdo 4925/2016). Dobrá víra ve vztahu ke stavbám evidovaným v katastru nemovitostí by se měla vztahovat na případy, kdy je stavba v rozporu se skutečným právním stavem evidována jako součást pozemku, ač je samostatnou věcí. Tam dobrou víru nabyvatele pozemku posiluje i stav zápisu v katastru nemovitostí. Odlišně je třeba nahlížet na stavby, které ve veřejném seznamu evidovány nejsou a na něž má § 3058 odst. 2 obč. zák. také primárně dopadat. Zde je dobrá víra nabyvatele pozemku obecně posilována vědomím, že v poměrech obč. zák. platí superficiální zásada, přičemž současně platí presumpce dobré víry.

Spory vážící se k § 3058 odst. 2 obč. zák. budou soudy posuzovat přísně individuálně s přihlédnutím k individuálním okolnostem jednotlivých případů. Půjde zejména o spory, v nichž bude zpochybňováno nabytí vlastnického práva ke stavbě jako součásti pozemku nabyvatelem pozemku ve sporech o náhradu podle odstavce 2, tj. spory mezi převodcem a dosavadním vlastníkem stavby, který bude vystupovat jako žalobce a převodce v pozici žalovaného. Zde pak nelze přehlédnout, že půjde mimo jiné o posouzení – jako předběžné otázky – toho, zda nabyvatel pozemku byl v dobré víře či nikoli, ač nebude účastníkem řízení. Povinnost vyvracet jeho dobrou víru bude tížit převodce pozemku, vůči němuž se žalobou bude domáhat zaplacení náhrady dosavadnímu vlastníku stavby. Nabízí se postavení nabyvatele pozemku jako vedlejšího účastníka, případně v průběhu tohoto řízení i spor z hlavní intervence, jehož účastníkem bude i nabyvatel pozemku (§ 91a o. s. ř.). Může jít však také o spor mezi dosavadním vlastníkem stavby jako žalobcem a nabyvatelem pozemku jako žalovaným o určení, že dosavadní vlastníkem stavby je i nadále vlastníkem stavby jako samostatné nemovité věci, protože podmínka dobré víry nebyla na straně nabyvatele pozemku splněna. Průkaz vyvrácení dobré víry bude v takovém případě na žalobci.

Nabude-li nabyvatel pozemek v dobré víře, že stavba je jeho součástí, je základním právním následkem zánik dosavadní právní samostatnosti stavby, která se stane součástí pozemku. Protože dosavadní vlastníkem stavby vlastnické právo k ní pozbývá, bylo třeba konstruovat mechanismus kompenzace za tuto újmu; zákon ji volí v podobě práva na náhradu za ztrátu vlastnického práva ke stavbě.²³⁾

7. Superficiální zásada a stavba na více pozemcích

Ustanovení § 3059 obč. zák. jako jediné z přechodných ustanovení posuzuje případy, kdy se stavba nachází na vícero pozemcích. Zatímco pravidla § 3054 a § 3055 obč. zák.

23) I zde k tomuto právu blíže srovnej: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976–1474). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1622 a násl.

normují situace, kdy se stavba nachází celá na jednom pozemku, podle důvodové zprávy si výslovné řešení vyžadují situace, kdy se stavba nachází na pozemcích několika. Význam ustanovení spočívá v tom, že při splnění zákonných předpokladů se snaží dosáhnout superficiální zásady i u staveb zřízených na několika pozemcích. Pokud však § 3059 aplikovat nelze, zůstane stavba postavená na více pozemcích samostatnou nemovitou věcí a nestane se součástí žádného pozemku.

Uvedené ustanovení přes svou zdánlivou jednoduchost představuje a bude představovat pro praxi jedno z nejobtížnějších přechodných ustanovení. Ustanovení je založeno na kombinaci dvou pravidel: a) části přechodných ustanovení (§ 3056 až § 3058 obč. zák.), která nastavují pravidla pro směřování k superficiální zásadě tam, kde se stavba nestala součástí pozemku již k 1. 1. 2014, b) ustanovení o přestavku, tj. institutu, který při splnění zákonných podmínek umožňuje nabytí vlastnického práva k pozemku, na kterém stojí část stavby, i když se jedná o pozemek ve vlastnictví jiné osoby než stavebníka (zřizovatele stavby). Jde o institut upravený v § 1087 zákona, tj. v partii o stavbách. Dochází zde tedy ke kombinaci přechodných ustanovení a „kmenového“ ustanovení obč. zák.

Soudní praxe stála při aplikaci § 3059 obč. zák. před základní koncepční otázkou, jak vůbec přistoupit v praxi k použití tohoto ustanovení, protože do úvahy přicházelo několik přístupů, z nichž každý by vedl k odlišným důsledkům.

První přístup vychází z přesvědčení, že stavba se stane součástí pozemku, na kterém převážně stojí, pouze tehdy, jsou-li ve vztahu k ostatním pozemkům (či ostatnímu pozemku) splněny předpoklady pro přestavek. Jinak, řečeno, nejsou-li splněny předpoklady pro přírůstek pozemku, na který stavba přesahuje, nestane se stavba součástí ani pozemku, na kterém stojí, ani když se jedná o pozemek, na kterém je převážná část stavby.

Druhý přístup odráží přesvědčení, že pokud se stavba nachází na některém z pozemků z převážné části, stane se součástí tohoto pozemku a ve vztahu k přesahům stavby na další pozemky se použijí ustanovení o přestavku potud, že jejich podmínky splněny buď budou, anebo nebudou, ale i v takovém případě je stavba součástí pozemku, na kterém převážně leží.

Třetí názor argumentuje široce ve prospěch superficiální zásady s tím, že pokud se nachází stavba na některém z pozemků z převážné části, bez dalšího se použijí na zbylé pozemky ustanovení o přestavku, důsledkem čehož bude stavba stát na pozemcích jednoho vlastníka a superficiální zásada se naplní v plném rozsahu.

Při nastavení základních pravidel pro posuzování dopadů § 3059 obč. zák. zvažoval Nejvyšší soud zejména následující okolnosti: přístup č. 1 je možný, ale je spojen mimo jiné s praktickými obtížemi. Vedl by k tomu, že by například ve sporu o existenci předkupního práva muselo být jako předběžná otázka posuzováno, zda jsou splněny podmínky pro přestavek a teprve v kladném případě by soud mohl učinit závěr, že zde předkupní právo vůbec existuje, respektive pokud by vlastník stavby nabyl pozemek, na kterém se stavba z převážné části nachází, stal by se součástí tohoto pozemku pouze tehdy, pokud by byly splněny

podmínky pro přestavek. Nadto by upozadoval návrat k superficiální zásadě, neboť by k jejímu naplnění mohlo dojít pouze za současného splnění předpokladu, že stavba z převážné části stojí na jednom z pozemků a současně jsou splněny podmínky pro přestavek.

Přístup č. 3 by znamenal, že již z prostého faktu, že stavba stojí převážně na některém z pozemků, by automaticky nastal přírůstek i ve vztahu k dalšímu pozemku (pozemkům), na který stavba přesahuje, bez ohledu na okolnosti, za kterých byla stavba zřízena. Akceptace přístupu č. 3 by v praxi znamenala, že shodný institut přestavku by pro účely jeho běžné aplikace v režimu § 1087 obč. zák. a § 3059 obč. zák. byl nahlížen odlišně, ačkoli pro takový postup není žádný rozumný důvod, což judikatura Nejvyššího soudu také zdůraznila tím, že základní pojetí přestavku v § 1087 a § 3059 obč. zák. je shodné (NS 22 Cdo 1771/2019).

Přístup č. 2 se naproti tomu snaží o to, aby se stavba stala součástí jednoho z pozemků, na kterém se nachází, a to pozemku, na kterém je převážná část stavby, čímž je dosaženo naplnění superficiální zásady ke stavbě a tomuto pozemku a současně připouští, že i pozemek (pozemky), na kterých se nachází přesahy staveb, mohou připadnout do vlastnictví stavebníka, ale také nemusí. Jde tedy o naplnění nastaveného přístupu judikatury Nejvyššího soudu, aby výklad přechodných ustanovení směřoval k superficialitě (byť ne okamžitě a ne ihned v úplném rozsahu) a jednotnému výkladu jednoho institutu (přestavku). Proto se také rozhodovací praxe přiklonila k přístupu č. 2.

Základní otázku intertemporality vyřešila judikatura Nejvyššího soudu tak, že úprava přestavku v § 1087 obč. zák. se použije až na stavby zřízené po 1. 1. 2014 a § 3059 obč. zák. dopadá na případy staveb zřízených před 1. 1. 2014, kde se § 1087 obč. zák. uplatní pouze ve spojení s § 3059 obč. zák. (NS 22 Cdo 4925/2016, NS 22 Cdo 4572/2015 = Rc 103/2018 ve spojení s IV. ÚS 2222/17, NS 22 Cdo 2851/2015).

Ustanovení § 3059 obč. zák. míří na případy, kdy ke dni účinnosti obč. zák. nedošlo k přímému naplnění superficiální zásady, protože stavba nebyla zřízena na jednom pozemku, ale byla zřízena na vícero pozemcích. Pro tyto případy pak zákon normuje, že § 3056 až § 3058 se použijí ve vztahu k pozemku, na kterém se nachází převážná část stavby. To z praktického hlediska znamená, že se zakládá zákonné předkupní právo podle § 3056 odst. 1 mezi vlastníkem stavby a vlastníkem toho pozemku, na kterém je převážná část stavby se současnou aplikací § 3058 obč. zák. To znamená, že pokud se s využitím předkupního práva nebo i jiným způsobem sjednotí po 1. 1. 2014 vlastnický režim stavby a toho pozemku, na kterém je převážná část stavby, stane se stavba součástí tohoto pozemku.

Při doslovném výkladu by § 3059 obč. zák. vedl k tomu, že by základní sjednocovací princip nemohl být naplněn u staveb, které ke dni účinnosti obč. zák. byly zřízeny z převážné části na pozemku vlastníka stavby, protože § 3054 obč. zák. dopadá pouze na případy, kdy je stavba zřízena na pozemku vlastníka a tento právní stav trvá k 1. 1. 2014. Šlo by o situace, kdy byla stavba zřízena osobou A na jejím vlastním pozemku například z 90 % a ve zbylém rozsahu zasahuje pozemek vlastníka B. Tím by ovšem z obnovení

superficiální zásady byly vyloučeny právě tyto typově zřejmě nejčtenější případy, kdy ke dni účinnosti obč. zák. je stavba z převážné části zřízena na pozemku stavebníka, ale přesahuje na pozemek či pozemky další. Ustanovení § 3059 obč. zák. by v těchto případech nemohlo být aplikováno, protože míří až na případy dodatečného sjednocení osoby vlastníka stavby a pozemku podle § 3058 obč. zák.

V klíčovém rozhodnutí (NS 22 Cdo 4572/2015 = Rc 103/2018) Nejvyšší soud vysvětlil, že v § 3054 a násl. zákonná úprava na prvním místě vymezuje nejčastější situace, kdy se celá stavba nachází na pozemku téhož vlastníka. Ustanovení § 3056 až 3059 pak upravují situace, kdy se výchozí pravidlo § 3054 nemůže uplatnit právě proto, že ke dni účinnosti obč. zák. se celá stavba nenachází na pozemku vlastníka stavby. Režim § 3055 až 3058 obč. zák. dopadá na případy, kdy se stavba nachází celá na jednom pozemku, ale pro nesplnění podmínek § 3054 obč. zák. nedošlo k právnímu sjednocení režimu pozemku a stavby již ke dni účinnosti obč. zák., a teprve § 3059 obč. zák. řeší právní režim staveb, které jsou zřízeny na několika pozemcích, tj. staveb, u nichž se právě z tohoto důvodu nemohou uplatnit předchozí zákonná ustanovení § 3054 až 3058 obč. zák.

K § 3059 obč. zák. dovolací soud uvedl, že doplňuje přechodná ustanovení § 3054 až 3058 obč. zák. tak, že umožňuje, aby se superficiální zásada uplatnila i ve vztahu k pozemku, na němž leží alespoň převážná část stavby; stavba se tak stane součástí toho pozemku, na němž převážně leží, ke zbylým pozemkům zákonodárce připouští uplatnění institutu přestavku. Ačkoli znění § 3059 obč. zák. odkazem na § 3056 až 3058 obč. zák. naznačuje, že se zmíněné pravidlo uplatní toliko v situaci, kdy stavba coby samostatná věc v právním smyslu byla zřízena na více pozemcích, přičemž až po nabytí účinnosti obč. zák. by se sjednotil vlastnický režim ke stavbě a k pozemku, na němž převážná část této stavby leží, je třeba argumentem a fortiori dospět k závěru, že se stejné pravidlo uplatní, jestliže taková stavba již před 1. 1. 2014 byla zřízena na více pozemcích v situaci, kdy vlastník stavby byl zároveň vlastníkem pozemku, na němž se stavba nacházela alespoň svou převážnou částí, přičemž i zde ke zbylým částem pozemků, na které přesahovala, se může uplatnit režim přestavku při splnění zákonných předpokladů. V opačném případě by totiž bez opodstatněného důvodu byly z aplikace § 3059 obč. zák. vyloučeny právě ty případy, kdy již ke dni účinnosti obč. zák. se zřízená stavba nacházela mimo jiné na pozemku vlastníka stavby; v těchto případech by se § 3059 obč. zák. pak již nikdy nemohl uplatnit.

Základním právním důsledkem toho, že vlastníkem stavby a pozemku, na kterém se nachází převážná část stavby, se stane jedna osoba, je skutečnost, že se stavba jako celek stává součástí tohoto pozemku. Tento následek je zásadní, protože přestává existovat stavba jako věc v právním smyslu a stává se součástí pozemku, byť katastr nemovitostí ji může stále evidovat jako samostatnou nemovitou věc. Na zásadní rizika a praktické obtíže s tím spojené jsme již poukázali.

Předpokladem aplikace § 3059 obč. zák. je, že lze učinit závěr, že na jednom z pozemků stojí stavba z převážné části. Pojem převážné části není zákonem jakkoli naznačen a vodítko nepodává ani důvodová zpráva.

Tento klíčový pojem aktuální judikatura již vymezila a vysvětlila (NS 22 Cdo 3282/2021).

V souladu s dosavadní judikaturou vyšel Nejvyšší soud z úvahy, že při aplikaci § 3059 obč. zák. a výkladu pojmu „převážná část stavby“ se bude setkávat praxe s případy, kdy stavba na některém z pozemků bude stát z převážné části a v tomto ohledu se superficiální zásada naplní, případně bude založeno předkupní právo, ale také s případy, kdy na žádném pozemku se převážná část stavby nebude nacházet a stavba se součástí žádného z pozemků nestane a mezi vlastníkem stavby a pozemků nebude existovat předkupní právo. Obecný požadavek (§ 3059 obč. zák.) na to, aby se stavba stala součástí některého z pozemků či aby bylo založeno předkupní právo u staveb podléhajících režimu přechodných ustanovení k pozemkům a stavbám neznamená, že bude v každém jednotlivém případě splněn předpoklad, že se stavba na některém z pozemků nachází převážnou částí ve smyslu § 3059 obč. zák.

Tím se výklad § 3059 obč. zák. odlišuje od režimu staveb zřízených na vícero pozemcích po 1. 1. 2014, které podléhají § 506 obč. zák. a kde je naopak prioritní požadavek na to, aby stavba součástí některého z pozemků, na kterých se nachází, byla.²⁴⁾

Dovolací soud vyšel ze základní úvahy, že převážnost stavby by měla být posuzována ve vztahu k celku stavby a nikoliv ve vztahu k dalším částem stavby na jiných pozemcích. Jestliže by se tedy stavba nacházela např. na 5 pozemcích tak, že na jednom pozemku by se nacházela třetina stavby a na dalších 4 pozemcích by byla vždy 1/6 stavby, nedošlo by k přiřazení stavby k prvnímu pozemku, protože v takovém případě by nešlo o pravidlo, že se stavba přiřazuje k pozemku, na kterém se nachází převážná část stavby, ale k pozemku, na kterém se nachází největší část stavby, což je ovšem pravidlo odlišné.

Současně dovolací soud uvedl, že se soudní praxe bude setkávat s různými typy staveb, u kterých bude nutno posoudit převážnou část ve vztahu k pozemku s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu a soudům zůstane prostor k úvaze, zda v daném jednotlivém případě o převážnou část stavby na určitém pozemku půjde či nikoliv. Stavba totiž představuje trojrozměrný, nikoliv plošný objekt. Lze tak uvažovat o stavbách, které jsou minimálně výškově členité (např. běžné rodinné domy), o stavbách, které mají složitější členění (např. stavba hotelu, která je vícepodlažní a má přízemní halu či recepci na jednom pozemku nekopírující výšku hlavní obytné části stavby na jiném pozemku) nebo o stavbách se specifickou povahou a účelem, např. o vodních elektrárnách majících části stavby pro jejich funkci zcela zásadní a určující jako vodní turbíny apod.

24) Tyto situace budou popsány v druhé části článku.

Ustanovení § 3059 obč. zák. představuje ve vztahu k převážné části pozemku právní normu s relativně neurčitou hypotézou, to jest právní normu, jejíž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, a která tak přenechává soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Byla-li hypotéza právní normy vymezena správně, nemůže být rozhodnutí ve věci v rozporu se zákonem z důvodu, že nebyly objasněny okolnosti další, popřípadě že nebylo přihlédnuto k jiným okolnostem, které v posuzovaném případě nelze považovat za podstatné či významné. Dovolací soud by mohl úvahu odvolacího soudu o „převážné části stavby“ zpochybnit pouze v případě, že by byla zjevně nepřiměřená (NS 22 Cdo 1306/2021, 22 Cdo 3163/2020).

Půjde-li o nejčastější formy staveb s minimální výškovou členitostí, vyjádřil dovolací soud názor, že je třeba primárně vycházet z hlediska (kvantitativního) vyjádřeného zastavěnou plochou u staveb. Tím není vyloučeno podpůrně a spíše výjimečně při úvaze o převážné části zohlednit individuální okolnosti u staveb se složitějším členěním, kde lze přihlédnout i k tzv. objemovému hledisku vyjadřujícímu zohlednění i hlediska „trojrozměrného“, objemového, nikoliv pouze plošného, případně lze zohlednit i individuální okolnosti u staveb specifického charakteru, jejichž konkrétní části mají pro funkci celé stavby zcela zásadní a určující význam. Tato hlediska doplňující princip zastavěné plochy či obestavěného prostoru je pak nutno poměřovat i výkladem toho, jak přistupovat k posouzení otázky, zda jde o převážnou část stavby na pozemku. Je zřejmé, že nelze praxi dát žádné obecné vodítko vyjadřující procentuálně, zlomkem či jiným způsobem přesnou hranici, kdy o převážnou část půjde a kdy (již nebo ještě) nikoliv.

Při úvaze o vymezení tohoto pojmu je nutno zohlednit i úpravu přestavku v § 1087 obč. zák., který nicméně nepoužívá shodnou terminologii jako § 3059 obč. zák. Přestavek v režimu § 1087 obč. zák. umožňuje u staveb zřizovaných po 1. 1. 2014 nabytí vlastnického práva k části sousedního pozemku při splnění podmínek v § 1087 obč. zák. obsažených, a tím směřuje k tomu, aby celá stavba stála na pozemku jednoho vlastníka (a tím se v plném rozsahu uplatnila superficiální zásada). Úprava § 3059 obč. zák. primárně směřuje k přiřazení stavby k pozemku, na kterém se nachází převážná část stavby (je-li vlastník tohoto pozemku také vlastníkem stavby), případně k založení předkupního práva mezi vlastníkem tohoto pozemku a vlastníkem stavby tam, kde stavba bude stát na některém z pozemků převážnou částí.

I když terminologie obou zákonných ustanovení není shodná, jak úprava přestavku, tak i úprava § 3059 obč. zák. zjevně směřují k tomu, aby byl dotčen právní režim pozemku, na kterém se stavba nachází. V případě přestavku pozemek, na který trvalá stavba zasáhla malou částí, mění vlastnický režim *ex lege* ve prospěch vlastníka „hlavního“ pozemku a zřizovatele stavby, na jehož pozemku se stavba nachází; v případě § 3059 obč. zák. buď přiřazením stavby k pozemku, na kterém se nachází převážná část stavby, je-li vlastník tohoto pozemku i vlastníkem stavby, nebo založením předkupního práva k pozemku, na kterém se nachází převážná část stavby, ale vlastník stavby a vlastník tohoto pozemku jsou osoby odlišné.

Formulací zákonného požadavku na „převážnou část stavby“ zákonná úprava jasně naznačuje, že tyto právní důsledky mají být spojeny s případy, kde nebude dostačující samotná „nadpoloviční většina“. Jestliže by měl zákonodárce v úmyslu tyto právní důsledky (a do jisté míry právní benefity) spojit již s nadpoloviční většinou bez dalšího, nic mu nebránilo tomu přizpůsobit i textaci § 3059 obč. zák. Pakliže tak neučinil, a naopak pojí dopad § 3059 obč. zák. s pozemkem, na kterém je převážná část stavby, dává tím zjevně najevo, že převážná část musí být spojena s výrazně větším dopadem zastavěnosti (obestavěnosti) než s prostou nadpoloviční většinou. To platí tím spíše, že i v případě přestavku „favorizuje“ vlastníka pozemku, na kterém se nachází část stavby, která zasahuje jen malou částí na malou část sousedního pozemku. Za převážnou část stavby na pozemku je potom nutno považovat ty případy, kdy ve srovnání s dalším či dalšími pozemky bude na daném pozemku zjevná, zřetelná, jasně převažující část stavby. Je zřejmé, že čím více se budou v daném případě blížit úvahy o převážné části stavby splnění formálních předpokladů pro přestavku, tím spíše bude možno učinit i závěr o převážné části stavby na určitém pozemku. Nicméně ani tam, kde nebude možné srovnání s parametry přestavku, není vyloučen závěr o převážné části stavby na určitém pozemku, bude-li splněn parametr zjevnosti (zřetelnosti) a soudní rozhodnutí bude obsahovat řádné odůvodnění a vysvětlení úvahy, na základě které soud dospěl k závěru, že existuje pozemek, na kterém se nachází převážná část stavby.

Neleží-li na žádném z pozemků převážná část stavby, nestane se stavba součástí žádného z pozemků, zůstává jí zachován režim samostatné nemovité věci a předkupní právo ve smyslu § 3056 obč. zák. nevzniká.

8. Věcná práva na pozemku nebo stavbě bránící uplatnění superficiální zásady

Ustanovení § 3060 obč. zák. představuje společně s § 3061 obč. zák. dvě kategorie překážek bránících uplatnění superficiální zásady. Zatímco překážky v § 3061 obč. zák. jsou trvalé povahy a týkají se povahy stavby (nemovité věci), překážky v § 3060 obč. zák. jsou povahy dočasné a zahrnují existenci věcných práv na pozemku či stavbě, která brání tomu, aby se stavba stala součástí pozemku.

Základní praktický dosah tohoto ustanovení je zřejmý; vyjasnění výkladu § 3060 obč. zák. totiž umožňuje odpověď na základní otázku, zda se stavba stala součástí pozemku (a platí tedy superficiální zásada) či nikoli. To je pro praxi naprosto klíčové, neboť umožňuje odpovědět na otázku, zda předmětem právních poměrů je pozemek, na kterém se nachází stavba, jež není jeho součástí, nebo pozemek, jehož součástí stavba je. Z druhé strany ve vztahu ke stavbě to pak znamená, že do právních vztahů může vstoupit stavba jako samostatná nemovitá věc či nikoli a právní poměry týkající se stavby je nutno řešit výhradně skrze pozemek, jehož je stavba součástí.

Bez ohledu na zásadní význam tohoto zákonného ustanovení důvodová zpráva neobsahuje k těmto otázkám vůbec žádnou zmínku a náznak uvažovaného přístupu. To činí pro praxi situaci velmi obtížnou, neboť s výkladem uvedených otázek neměla dosud prakticky žádné zkušenosti.

Při absenci i jen demonstrativního výčtu možných případů řešení musí praxe vycházet z jediného zákonného hlediska (vedle trvání věcného práva), že naplnění superficiální zásady brání povaha věcného práva zatěžujícího pozemek či stavbu. Z pohledu § 3060 obč. zák. tak jde o případy, kdy je již vlastnické právo soustředěno u jednoho vlastníka buď již ke dni 1. 1. 2014, kdy by se jinak uplatnil režim § 3054 obč. zák., nebo k soustředění dojde po 1. 1. 2014, kdy se vlastník pozemku stane vlastníkem stavby, a naopak a jinak by se uplatnil režim § 3058 obč. zák. Stavba se však součástí pozemku nemůže stát právě pro existenci trvajících věcných práva na pozemku či stavbě pro jejich povahu.

Jako obecné východisko lze formulovat závěr, že pokud se naplněním superficiální zásady obsah právního postavení účastníků právního vztahu a obsah samotného věcného práva nijak zásadně nezmění a závěr o sjednocení bude respektovat výše uvedená hlediska, bude to hovořit pro závěr o tom, že se stavba součástí pozemku stala. V opačném případě to bude signalizovat zachování dosavadního odděleného vlastnického režimu k pozemku a stavbě.

U služebnosti lze vycházet z obecněji formulovaného pravidla, že jejich existence na stavbě či pozemku nebrání, aby se stavba stala součástí pozemku. Postavení oprávněného ze služebnosti u věcných či pozemkových služebností není nijak dotčeno. Jestliže například ve prospěch oprávněné osoby A bylo zřízeno věcné břemeno doživotního užívání domu, jenž je ve vlastnictví osoby B, která je také vlastníkem pozemku, na kterém se dům nachází, pak samotnou skutečností, že se stane stavba součástí pozemku, nedochází k žádným změnám v právním postavení oprávněného ani povinného, které by byly natolik zásadní povahy, že by superficiální zásadu měly vyloučit. Obdobně, je-li zatížen pozemek věcným břemenem práva průchodu a na pozemku se nachází stavba, ani zde nejsou žádné důvody pro závěr, že by se stavba součástí pozemku neměla stát. Těchto případů se také týkalo první rozhodnutí Nejvyššího soudu, které k aplikaci § 3060 obč. zák. bylo přijato (NS 22 Cdo 1372/2016). I když uvedené rozhodnutí nemuselo otázku aplikace § 3060 přímo řešit, i když se jejího řešení dovolatel domáhal, proto, že na výkladu tohoto ustanovení rozhodnutí odvolacího soudu nebylo založeno, považoval Nejvyšší soud pro praxi a její usměrnění za vhodné uvést, že v daném případě nebránila existence věcného břemene (služebnosti) užívání tomu, aby se uplatnila superficiální zásada, tj. aby se stavba stala součástí pozemku, neboť není vyloučeno, aby bylo věcné břemeno vykonáváno pouze na části pozemku nebo na jeho součásti. Tím se judikatura přihlásila k akceptaci v té době zřejmě jediné komentářové literatury, která se na řešení daného problému dívala obdobně. To také výslovně potvrdilo i druhé navazující rozhodnutí Nejvyššího soudu (22 Cdo 3641/2020).

Odlišná situace je u předkupního práva s věcněprávní povahou (§ 603 odst. 2 obč. zák. 1964, § 2144 obč. zák.). Zde je nutné vycházet z podstaty předkupního práva, které má zajistit oprávněné osobě užitek z možného předmětu, kterého se předkupní právo týká. Tomu odpovídá zpravidla vůle účastníků příslušné smlouvy a s tím spojené legitimní očekávání. Motivace smluvních stran, proč zřídily předkupní právo jenom k pozemku nebo jenom ke stavbě, mohou být různé a reagují na jejich ekonomické, sociální a jiné představy a požadavky. Při sjednání předkupního práva strany vycházejí z toho, že se

bude vztahovat právě a jen na ten předmět, ve vztahu ke kterému je předkupní právo ujednáno. Vůle ani legitimní očekávání účastníků nepochybně nesměřují k tomu, aby se předkupní právo sjednané například pouze k pozemku vztahovalo na pozemek, jehož součástí je i stavba (a naopak). Neprosazují-li přechodná ustanovení návrat k superficiální zásadě bez dalšího, je nutné tato hlediska respektovat. V případě splnutí by oprávněnému zjevně náleželo víc, než by odpovídalo původní smlouvě a vůli účastníků. Ani okolnost, že by se oprávněný mohl stát osobou, již by svědčilo předkupní právo například k pozemku, jehož součástí je stavba, a v případě využití předkupního práva by stavba i pozemek měly stejného vlastníka, tak silnou okolností pro sjednocení není. Opačný závěr by znamenal oproti stavu v době sjednání předkupního práva „zvýhodnění“ pro oprávněného a větší zatížení pro povinného. S respektem k těmto východiskům tak lze vycházet z toho, že věcné předkupní právo nebrání sloučení vlastnického práva ke stavbě a pozemku při existenci předkupních práv k pozemku i stavbě a podmínek (nutnosti) jejich současného uplatnění; v opačném případě § 3060 sjednocení brání. Od těchto případů je nutno odlišovat předkupní právo podle § 3056 obč. zák., na které ale § 3060 obč. zák. nedopadá proto, že předkupní právo podle § 3056 obč. zák. předpokládá odlišné vlastníky pozemku a stavby v situaci, kdy nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby se stavba stala k 1. 1. 2014 součástí pozemku právě pro vlastnickou odlišnost. Jakmile je předkupní právo podle § 3056 obč. zák. využito a vlastník pozemku se stane vlastníkem stavby, stává se stavba součástí pozemku ve smyslu § 3058 odst. 1 obč. zák. a předkupní právo zaniká. Dosah § 3060 obč. zák. by mohl být dán pouze tam, kde by na pozemku nebo stavbě existovalo věcné právo (případně na obojím) a po nabytí vlastnického práva v rukou jedné osoby se posuzovaly předpoklady § 3060 obč. zák.

U zástavního práva je situace zřejmě nejsložitější, což se také promítá i do různých názorů vyslovených v odborné literatuře; rozhodovací praxe Nejvyššího soudu zatím schází. U zástavního práva je potřeba rozlišovat odlišné typové situace: a) pozemek je zastaven, stavba zastavena není – součástí zástavy se má stát dosud nezastavená věc. Na tento případ obecně dopadá pravidlo v § 1346 odst. 1 obč. zák. – zástavní právo se vztahuje na přírůstek zástavy; nepoužije se pravidlo v § 1350 odst. 2 obč. zák., neboť to řeší jen spojení za současného vzniku nové věci. Mohli bychom říci, že situace je jasná, že zástavní právo nebrání spojení pozemku se stavbou. Nicméně tomu tak není. Je třeba vzít v úvahu zejména ochranu legitimního očekávání subjektů zástavního práva. Subjekty přizpůsobují své jednání aktuální právní úpravě, poměřují s ní hospodářské důsledky svých činů. Například zástavce dává do zástavy pouze pozemek, neboť jeho hodnota je dostatečnou jistotou; stavbu do zástavy nedal, neboť slouží k bydlení, a chce ji tak ochránit před případným výkonem zástavního práva, anebo stavba vůbec v době zřízení zástavního práva neexistovala. Zde by změna existujícího zástavního práva vedla k intenzivnímu zásahu do legitimního očekávání subjektů zástavního práva, proto zde zástavní právo brání spojení pozemku se stavbou, v literatuře se však lze setkat i s opačnými závěry; b) pozemek není zastaven, stavba je zastavena – součástí nezastavené věci se má stát dosud zastavená věc. Tento případ je obecně regulován v § 1350 odst. 2 obč. zák. I v tomto případě zástavní právo brání spojení, důvody jsou tu stejné jako v případě ad a); c) pozemek i stavba jsou zastaveny, obě zástavní práva zajišťují jednu pohledávku – zajišťují-li obě zástavní

práva totožnou pohledávkou, jedná se o vespolné zástavní právo, které se má silou zákona změnit. Zde je třeba zkoumat, jaká byla vůle smluvních stran zástavní smlouvy a této vůli dát průchod (opět z důvodu ochrany legitimního očekávání). Měl-li podle smlouvy zástavní věřitel volbu, kterou ze zástav zpeněží, nemůže mu být zákonem odebrána. Ke spojení pozemku se stavbou může dojít pouze za předpokladu, že zástavní věřitel byl podle zástavní smlouvy povinen zpeněžit současně pozemek i stavbu; d) pozemek i stavba jsou zastaveny, každé ze zástavních práv zajišťuje jinou pohledávku – zde by mělo dojít ke spojení dvou zástav, avšak bez vzniku nové věci, proto by se obecně použil § 1346 odst. 1 obč. zák., ne však § 1352 obč. zák. V tomto případě zástavní práva spojení zřejmě brání, neboť by se tím zasáhlo do právního postavení všech zúčastněných subjektů. Ostatně na podobné myšlenky stojí i pravidlo v § 1352 obč. zák. větě před středníkem.

Při posuzování reálných břemen lze vyjít i z důvodové zprávy, podle které reálné břemeno zakládá vlastníku věci dočasnou povinnost k plnění s tím, že nebude-li plněno, transformuje se právo z reálného břemene v substituční oprávnění na peněžitou náhradu, pro niž je možné vést výkon rozhodnutí nebo exekuci na zatíženou nemovitou věc obdobně jako při zástavním právu. Pravidelně je právo z reálného břemene v tom, že ten, kdo je z něho oprávněn, má prvoplánově právo na plnění, a nebude-li plněno, pak mu náleží právo na náhradu, pro niž je možné vést exekuci na zatíženou věc. Hodnota věci tak zajišťuje plnění povinností z reálného břemene.

I když odborná literatura uvádí, že tento obsah důvodové zprávy ze zákona přímo neplyne, dovozuje jeho existenci a připodobnění k zástavnímu právu nepopírá. Vyjdeme-li z akceptace tohoto východiska, pak závěr dosud přijímaný v komentářové literatuře, že z hlediska § 3060 obč. zák. lze na reálné břemeno nahlížet obdobně jako na případy zástavního práva, se jeví jako akceptovatelný.²⁵⁾

Vedle výše uvedených nejčastějších věcných práv, která se mohou vztahovat k pozemku nebo ke stavbě, se může praxe setkat ještě s dalšími případy věcných práv. Zřejmě nejčastěji se mohou objevovat ve věcněprávní podobě (§ 2128 a násl. obč. zák.) v souvislosti s kupní smlouvou jako výhrada vlastnického práva (§ 2134 obč. zák.), právo zpětné koupě (§ 2138 obč. zák.), právo zpětného prodeje (§ 2139 obč. zák.), výhrada lepšího kupce (§ 2150 obč. zák.) nebo ujednání o koupi na zkoušku (§ 2152 obč. zák.), zatěžují-li pozemek nebo stavbu, která má povahu samostatné věci. Vycházíme-li ze stejných obecných východisek, blíží se taková smluvní ujednání svým obsahem předkupnímu právu; proto lze v zásadě vycházet z toho, co je uvedeno pro případy věcného předkupního práva. Obecnější povahu má zákaz zatížení nebo zcizení věcněprávní povahy (§ 1761 obč. zák. ve spojení s § 2128 obč. zák.); i tady by měla platit co do základu východiska formulovaná v souvislosti se zástavním a předkupním právem.

25) K tomu blíže srovnej: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1637.

9. Obecné vyloučení superficiální zásady

Ustanovení § 3061 obč. zák. vylučuje použití § 3054 obč. zák. až 3060 obč. zák. směřujících k superficiální zásadě ve vztahu stavbám, respektive nemovitým věcem, které si i v poměrech obč. zák. zachovávají právní samostatnost a nemohou se stát součástí pozemku, na kterém se nachází. Jinak řečeno, je nadbytečné použití těchto zákonných ustanovení například ve formě založení předkupního práva, je-li zřejmé, že i v situaci, kdy se vlastnické právo k pozemku i stavbě sejde u jedné osoby (nebo se již sešlo), stavba se součástí pozemku nestane. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení neuvádí nic. Lze usuzovat, že i při absenci § 3061 obč. zák. by ke shodnému závěru dospěla výkladem soudní praxe. Jestliže totiž určité typy staveb nebo nemovitých věcí obecně představují výjimku ze superficiální zásady, pak by se součástí pozemku nemohly stát pouze na základě aplikace přechodných ustanovení.²⁶⁾

Relativně malý význam komentovaného ustanovení dokládá i to, že do současné doby neexistuje žádné rozhodnutí Nejvyššího soudu, které by se uvedeným ustanovením zabývalo. Pakliže některá nečetná rozhodnutí Nejvyššího soudu obsahují odkaz na § 3061 obč. zák., je to výhradně v souvislosti s odkazem na důvodovou zprávu k celé partii přechodných ustanovení k pozemkům a stavbám (§ 3054-3061) – (NS 22 Cdo 2851/2015, NS 22 Cdo 5968/2017).

26) Stavby, které nejsou součástí pozemku podle obč. zák., budou vysvětleny v druhé části článku.

Městské stavební předpisy v nové stavební legislativě

Marek Peringer

V současné době existuje možnost vydání tzv. městských stavebních předpisů toliko pro hl. m. Prahu dle § 194 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jako „SZ“ nebo „stavební zákon“), a to formou nařízení k provedení § 169 stavebního zákona. Definici obecných požadavků na výstavbu obsahuje § 2 odst. 2 písm. e) SZ, který jimi rozumí obecné požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb stanovené prováděcími právními předpisy. Na toto vymezení navazuje zmíněný § 169 SZ, který určuje základní režim a rámcově rozvíjí obsah obecných požadavků na výstavbu. Zároveň dle § 169 odst. 1 SZ platí, že právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu.

Nová stavební legislativa ovšem zmocňuje další územní samosprávné celky k regulaci vlastního území městskými stavebními předpisy. Tuto kompetenci zakotvuje zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „NSZ“ nebo „nový stavební zákon“), v § 333 odst. 2, a to mimo hl. m. Prahu také pro statutární města Brno a Ostravu. V úvaze byla i další města, zejména statutární města Liberec a Plzeň,¹⁾ nicméně tento návrh nedoporučil sněmovní výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj sněmovním tiskem 330/7 ze dne 16. 3. 2023²⁾ a ani nefiguruje v senátní verzi³⁾ (viz níže k legislativním změnám).

1) Pozměňovací návrh poslance Jana Berkiho a poslankyně Jarmily Levko k § 333 odst. 2 NSZ v rámci návrhu novely NSZ, sněmovní tisk 330/0 (9. volební období), [cit. 14. 3. 2023]. Dostupný z <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=330>.

2) Sněmovní tisk 330/7 (9. volební období), [cit. 29. 3. 2023]. Dostupný z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=330&ct1=7>.

3) Senátní tisk č. 73/0 (14. funkční období). [cit. 13. 4. 2023]. Dostupný z https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s5082.

Legislativní průběh

Věcný záměr stavebního zákona ze dne 30. 4. 2019 (dále jako „Věcný záměr“)⁴⁾ se v kap. E zmiňuje o změnách stavebního hmotného práva. V rámci problematiky obecných požadavků na výstavbu uvádí potřebu sjednocení územní platnosti do jednoho právního předpisu, ve kterém by byly zohledněny i specifické požadavky na výstavbu velkých sídel umožňující jejich moderní rozvoj odpovídající 21. století. Dále je dle Věcného záměru třeba revidovat obsah prováděcích vyhlášek v gesci Ministerstva pro místní rozvoj (dále jako „MMR“), které obsahují požadavky tzv. složkových právních předpisů, a sjednotit tuto materii do jednoho právního předpisu s tím, že základní obsah požadavků bude integrován do nového stavebního zákona. Věcný záměr navrhoval upustit od stávajícího modelu reprezentovaného zmíněnou kompetencí hl. m. Prahy vydávat formou nařízení stavební předpisy.⁵⁾ Dokument sice uvádí, že jde o zdařilý pokus, který by měl sloužit minimálně jako inspirace pro příslušný prováděcí právní předpis s celostátní působností (a nikoli s rozdílnou územní působností), nicméně naproti tomu zmíněný nový prováděcí právní předpis k novému stavebnímu zákonu by měl umožňovat výjimky, a to pro obce i města z hlediska jejich specifických požadavků na rozvoj dle místních podmínek. Základní pojmy měly být vymezeny v novém stavebním zákonu, aby představovaly jednotný podklad pro prováděcí právní předpis. Formu tohoto nového postupu popisuje Věcný záměr tak, že se v podstatě neodchyluje od již zavedené v § 169 odst. 2 a 3 SZ – v územně plánovací dokumentaci představující územní plán, regulační plán nebo územní plán s prvky regulačního plánu, obec či město úpravu uvedenou v prováděcím právním předpise, v rozsahu, ve kterém to umožní, modifikují nebo ji zcela nahradí jiným vhodným řešením. Rozsahem Věcný záměr předpokládal požadavky na uspořádání území, kvalitu vystavěného prostředí, utváření charakteru území, zástavby a veřejných prostranství, tj. ty, které zasahují do práv a zájmů územních samosprávných celků, jejich občanů a veřejnosti. Tato pravomoc se naopak neměla vztahovat na technické požadavky na stavby, jakož i bezpečnost staveb.

NSZ pod číslem 283/2021 Sb. vstoupil v platnost dne 29. 7. 2021, účinnosti nabývá dne 1. 7. 2023, ovšem předpis má dělenou účinnost. Relevantní ustanovení představují § 137an. (část čtvrtá hlava I NSZ), zejména § 152 odst. 2 a pak již zmíněný § 333 odst. 2 NSZ. Nicméně pokud jde o účinnost předpisu, zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění NSZ, uvedl nový § 334a, který představuje zvláštní ustanovení o použitelnosti zákona v přechodném období. Přechodným obdobím se pro ustanovení příslušná pro tento text považuje období od 1. 7. 2023⁶⁾ do 30. 6. 2024. § 334a NSZ co do rozsahu upravuje věci týkající se územního plánování a záměrů podle NSZ. Jednoduše řečeno, vyjma tzv. vyhraze-

4) Věcný záměr stavebního zákona. In: *VeKLEP* [Veřejná elektronická knihovna legislativního procesu], [cit. 14. 3. 2023]. Dostupný z <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNB95HSTNF/>.

5) V současnosti jde o nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy) ve znění nařízení č. 14/2018 Sb.

6) Nicméně dle senátního tisku č. 73/0 má dojít ke změně období z 1. 7. 2023 na 1. 1. 2024, viz níže k návrhu legislativních změn.

ných staveb, uvedených v příloze č. 3 NSZ,⁷⁾ by se postupovalo v uvedeném věcném a časovém rozsahu dle stávajících právních předpisů, zejména pak SZ. Z hlediska gramatického by bylo možné usuzovat, že zákon tímto vymezením myslel toliko část třetí NSZ (územní plánování) a část šestou (stavební řád, jelikož hned v § 171 se uvádí, že záměr vyžaduje povolení s výjimkou drobných staveb a změn využití území, u kterých tak stanoví tento zákon). Nicméně z hlediska smyslu přechodného období by takto restriktivně pojaté věcné vymezení postrádalo smysl, jelikož s těmito částmi NSZ souvisí také další pasáže NSZ, které nelze oddělit. Tento postup zmiňuje i důvodová zpráva k zákonu č. 195/2022 Sb., kterým se mění NSZ,⁸⁾ když uvádí, že u vyhrazených staveb by se postupovalo dle NSZ, tedy zejména podle jeho části šesté – stavební řád, ale na tyto stavby by se vztahovaly i další související části zákona. Působnost zákona tak byla uvedena do dvou režimů, přičemž v rámci tématu městských stavebních předpisů, což je primárně předmětem části čtvrté NSZ, lze usuzovat, že tyto bude možné formálně vydat po 1. 7. 2023,⁹⁾ tj. obecné nabytí účinnosti, nicméně v rozsahu toliko vyhrazených staveb, jelikož ostatní záměry by se posuzovaly dle stávajících právních předpisů, které neumožňují vydávat městské stavební předpisy, vyjma dosavadních Pražských stavebních předpisů. Tento postup se nejvíce jako praktický a pořizování městských stavebních předpisů tak bude spíše odloženo do plného nabytí účinnosti NSZ.

Požadavky na výstavbu

NSZ považuje pravomoc zmíněných měst vydávat své stavební předpisy jako typ výjimky z územní platnosti celostátního prováděcího právního předpisu, resp. vyhlášky. Je tedy třeba vymezit nejdříve její působnost. § 137 odst. 1 NSZ vymezuje požadavky na výstavbu; těmi rozumí jednak požadavky na vymezení pozemků, dále požadavky na umísťování staveb a konečně technické požadavky na stavby. Podobně jako současný stavební zákon, i NSZ stanovuje v § 137 odst. 2 povinnost, aby každý při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb byl povinen dodržovat cíle a úkoly územního plánování a dodržovat požadavky na výstavbu stanovené tímto zákonem, prováděcím právním předpisem nebo jinými právními předpisy, tedy i vyhláškou regulující požadavky na výstavbu. § 137 odst. 3 NSZ považuje za požadavky na výstavbu za splnění splněním požadavků, které stanoví tento zákon, jeho prováděcí právní předpisy a další právní předpisy. Výjimky z požadavků na výstavbu lze povolit z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výslovně výjimky umožňuje, a jen pokud nedojde k ohrožení bezpečnost, ochrany zdraví nebo života osob nebo zvířat, životního prostředí, sousedních pozemků nebo staveb, a to za předpokladu dodržení účelu sledovaného požadavky na výstavbu stanovenými NSZ. Dále je možné stanovit výjimky z požadavků na vymezení pozemků a umísťování staveb v regulačním plánu, popřípadě v části územního plánu, která obsahuje prvky regulačního plánu

7) Příkladem jde o stavby dálnic, drah, letecké stavby, vybranou technickou infrastrukturu apod.

8) Důvodové zpráva k zákonu č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, [cit. 18. 3. 2023]. Dostupná z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=137&CT1=0>.

9) Viz pozn. č. 6.

za zachování podmínek stanovených v § 138 odst. 1 NSZ. § 333 odst. 1 NSZ zmocňuje Nejvyšší stavební úřad k vydání zmiňovaného prováděcího právního předpisu, nicméně v současné době je projednávána novela NSZ,¹⁰ která převádí zmocnění na MMR. Dle § 152 odst. 1 NSZ stanoví prováděcí právní předpis podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umísťování staveb a technické požadavky na stavby. Základní v zákoně stanovené požadavky rozvádí NSZ v § 139 až 151; tyto náležitosti budou muset být naplněny, ať už se bude rozhodovat dle prováděcího právního předpisu nebo dle městských stavebních předpisů.

Rozsah a subsidiarita

Tři již zmíněné územní samosprávné celky, hl. m. Praha a statutární města Brno a Ostrava, jsou NSZ zmocněny k vydání nařízení k provedení § 152 odst. 2 NSZ. § 152 odst. 3 zavádí princip subsidiarity užití celostátního prováděcího předpisu, pokud ve stanoveném rozsahu nestanoví městský stavební předpis jinak. Města tak nemusí tvořit celý komplexní předpis upravující veškeré požadavky na výstavbu, ale upraví toliko ty části, od kterých bude dle jejich uvážení vhodné se odchýlit z hlediska efektivnější úpravy vlastního rozvoje území. Nic však nevylučuje, aby města zvolila postup odchýlení od všech ustanovení, tj. vyloučení veškerých ustanovení vyhlášky vydané MMR tím, že je samy uvedou ve svém předpise. Rozsah, ve kterém bude moci dojít k vlastní úpravě v městských stavebních předpisech, není konkrétně či taxativně vymezen. NSZ však ve zmíněných ustanoveních § 139 až 151 předjímá základní podobu rozsahu. Dále je třeba vyčkat na podobu prováděcího právního předpisu MMR, oproti kterému mohou města zvolit odchýlnou úpravu a tento nahradit v části či v částech jeho znění. Konkrétně NSZ stanovuje v § 139 obecné požadavky na vymezení pozemků, § 140 požadavky na vymezení stavebních pozemků, § 141 požadavky na veřejná prostranství, § 142 požadavky na ulice, § 143 obecné požadavky na umísťování staveb, § 144 odstupy staveb, § 145 základní technické požadavky na stavby, § 146 požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu stavby, § 147 požadavky na požární odolnost, § 148 požadavky na ochranu zdraví a životního prostředí, § 149 požadavky na bezpečnost při užívání, provozu a údržbě, § 150 požadavky na úsporu energie a konečně v § 151 požadavky na udržitelné využití přírodních zdrojů. Jde o výraz základních hmotně právních pravidel pro výstavbu. Požadavky však vyplývají i z dalších právních předpisů, např. ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, společně s nařízením č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku, ve znění pozdějších předpisů, z hlediska hygienických hlukových limitů. Zákonná úprava vychází z částí dosavadních předpisů, zejména se jedná o vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášku č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.

10) Senátní tisk č. 73/0 (14. funkční období). [cit. 13. 4. 2023]. Dostupný z https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s5082.

Pravidla Evropské unie ohledně vnitřního trhu, jenž představuje prostor bez vnitřních hranic zajišťující volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, požadují, aby v zájmu fungování vnitřního trhu, bylo koordinováno přijímání technických předpisů ze strany členských států tak, aby byly vzájemně informovány o připravovaných předpisech technické povahy. Pravidla pro přijímání technických předpisů vymezuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/1535/EU ze dne 9. 9. 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (dále jako „směrnice“). Směrnice požaduje po členských státech, aby před přijetím právního předpisu naplňující definice v čl. 1 směrnice, předložili Evropské komisi. Následně musí zastavit práci na tomto předpise na tři měsíce. Toto období vytváří prostor pro vyjádření členských států k návrhu. Následně musí členský stát, který přijímá nový technický předpis, případně připomínky jiných států přijmout, nebo s odůvodněním vypořádat. Nutnost postupu cestou notifikace právních předpisů Evropské komisi před jejich vydáním potvrzuje zkušenost Pražských stavebních předpisů,¹¹⁾ nicméně pokud by chystaný právní předpis nenaplňoval definice směrnice uvedené v čl. 1, resp. by takový předpoklad nenaplňoval z hlediska obsahového, pak by ke vzniku povinnosti notifikace Evropské komisi dojít nemělo.

Návrh legislativních změn

Některé parametry městských stavebních předpisů by měly doznat změn v rámci již zmiňované novely NSZ, sněmovní tisk 330/0, který dne 24. 3. 2023 zakončil sněmovní 3. čtení a zamířil do Senátu jako senátní tisk č. 73/0 (dále jako „věcná novela“). Jednotlivé pozměňovací návrhy k věcné novele se propsaly do komplexního pozměňovacího návrhu s označením sněmovní tisk 330/6.¹²⁾ Tento tisk zahrnuje jednak zmíněné jednotlivé pozměňovací návrhy a rovněž nejrozsáhlejší návrh garančního výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj (sněmovní tisk 330/5).

Přímo zmocňovací ustanovení § 152 NSZ doznává poměrně značných modifikací, co se týče možného rozsahu odchylné úpravy. Z § 152 odst. 2 NSZ se tak navrhuje vyloučit požadavky na výstavbu staveb dopravní infrastruktury. K tomuto pozměňovacímu návrhu byl postaven další pozměňovací návrh, který užívá textaci požadavků na výstavbu staveb dálnic, silnic drah a civilních leteckých staveb, a právě druhá zmíněná varianta textace se promítla do senátního tisku. Vzhledem k tomu, že požadavky na výstavbu se rozumí celá trojice pojmů, tj. požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístování staveb a také technické požadavky na stavby, v tomto rozsahu samosprávy ztrácení variantu odchylení od celostátní vyhlášky. Do § 333 se vkládá odst. 2, který zmocňuje Ministerstvo dopravy k vydání prováděcího právního předpisu k provedení § 152 odst. 1 v části týkající se uvedených dopravních staveb, a to mimo jiné vzhledem k navrhovanému přechodu současného Specializovaného

11) Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy) ve znění nařízení č. 14/2018 Sb., s. 12.

12) Sněmovní tisk 330/6 (9. volební období), [cit. 9. 4. 2023]. Dostupný z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=330&ct1=6>.

a odvolacího stavebního úřadu na Dopravní a energetický stavební úřad. Dále mají být vyloučeny z § 152 odst. 2 NSZ požadavky na stavby technické infrastruktury. Navrhuje se vložit nový § 332a, který zavádí přechodná ustanovení k prováděcím právním předpisům. Nově tedy zřejmě zůstanou v účinnosti ty prováděcí právní předpisy, které nebudou nahrazeny těmi dle § 152 NSZ, nejpozději však do 1. 7. 2027.

Výše byly popsány navržené legislativní změny v rámci pozměňovacích návrhů k věcné novele NSZ, jelikož tyto zasahují více do stěžejních ustanovení. Pokud jde o věcnou novelu v původním znění mimo navrhovaných změn, tj. sněmovní tisk 330/0, tato uvádí rovněž jednu modifikaci pro § 152 NSZ vložení nového odst. 4, který zavádí povinnosti pro samosprávy, které vydají vlastní stavební předpisy, resp. určí závazné technické normy ve stavebnictví odchylně od celostátní vyhlášky, zajistit bezplatný přístup k těmto určeným technickým normám a vést jejich seznam. Ustanovení stavebního práva hmotného, zejména § 137 až 151 NSZ doznávají rovněž změn, tu zásadnější, tu jde o mírné korekce pojmosloví¹³⁾ nebo vnitřní systematiky ustanovení.¹⁴⁾ Kontrola výkonu přenesené působnosti při vydávání prováděcího právního předpisu je v duchu systematické změny institucionálního zabezpečení stavební správy přenechána z Nejvyššího stavebního úřadu na MMR dle návrhu věcné novely v § 300 NSZ. Jak bylo výše zmíněno, stejně se uplatňuje u zmocnění k vydání celostátní vyhlášky k provedení § 152 odst. 1 NSZ, k čemuž má přibýt rovněž zmíněné Ministerstvo dopravy.

Pokud jde o zmiňovaný § 334a NSZ upravující ustanovení o použitelnosti zákona v přechodném období, v odst. 1 se navrhuje změna přechodného období ze současného stavu od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024 na období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024. Tedy o půl roku se posouvá možnost vydání městských stavebních předpisů pro vyhrazené stavby, nicméně, jak bylo uvedeno výše, není pravděpodobné, že by došlo k jejich vydání toliko pro vyhrazené stavby a bude tak dále platit spíše datum 1. 7. 2024.

Dvojitá kvalita ve výstavbě?

Jistě na danou problematiku existuje vícero názorů. Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (dále jako „ČKAIT“), založena zákonem č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon), ve znění pozdějších předpisů,¹⁵⁾ vystupuje proti možnosti samospráv vydávat vlastní stavební předpisy. ČKAIT podotýká, že lepší variantou představuje systém jednotného předpisu s možností odchýlení či úpravou pomocí koeficientů. Existuje obava vzniku chaosu z důvodu množství rozdílných stavebních předpisů, resp. požadavků z nich plynoucích.¹⁶⁾ Dále ČKAIT

13) Např. § 139 odst. 3 NSZ.

14) Zejména § 137 odst. 4 NSZ.

15) Stejným zákonem je zřízena Česká komora architektů.

16) Proč chceme jednotné stavebně-technické předpisy? In: *Zprávy a informace ČKAIT*. [online], [cit. 6. 4. 2023]. Dostupný z zpravy.ckait.cz/vydani/2022-06/proc-chceme-jednotne-stavebne-technicke-predpisy/.

uvádí případné komplikace v rámci urychlení procesu povolování staveb, což je jeden z cílů rekonstrukce veřejného stavebního práva.¹⁷⁾

Norma nebo technický předpis udává určitou hodnotu jevu, u níž může mít samospráva důvod tuto hodnotu navýšit. Není zřejmě cílem případné technické požadavky na stavby činit s hodnotami, a tím i kvalitou či uživatelskou přívětivostí, nižšími, nýbrž naopak s vyššími, např. z důvodu tvorby určitého typu ulice v rámci významného veřejného prostranství apod. Nemělo by tedy být záměrem činit různé kvality, pouze je vhodnější pro město upravit danou věc vyšším standardem, než je třeba v menším sídle, které tuto potřebu nemá a lze se řídit celostátní vyhláškou bez jakýchkoli problémů. Existují ale i případy, kdy nemusí jít nutně i zvyšování standardů; typicky půjde o případ řešení požadavků na oslunění, kdy tento požadavek z prostorových podmínek nebude možné naplnit tak, aby místo tvořilo všestranně kvalitní zástavba. Pak je na místě vážit varianty řešení s možností odchýlení z uvedených specifických důvodů. Subsidiární princip užití městských stavebních předpisů umožňuje předpis zjednodušit, jelikož není třeba opisovat veškerá ustanovení požadavků na výstavbu z celostátního předpisu. Není cílem stavebních předpisů urychlovat výstavbu v obecném smyslu. Naopak výstavba se ve městech může díky zohledněným specifikům spíše zrychlit, resp. vůbec rozvolnit a umožnit. Zrychlení výstavby dle názoru autora neleží tolik na úseku stavebního řádu, ale spíše územního plánování.

Pravomoc k vydávání stavebních předpisů naopak prosazují některá města jako Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, Liberec, Karlovy Vary či Zlín. Města uvádí: „*Jednou z reálných hrozeb aktuálního návrhu je nemožnost statutárních měst pořizovat pro své potřeby městské stavební předpisy. Každé město je jiné a má svá specifika a charakter. Stejně jako nemůže být stejný režim správy Národního parku Podyjí a KRNP, nemůže být Liberec plánován zcela dle stejných principů jako Ostrava nebo Praha. Možnost mít své stavební předpisy může do českých měst přinést kvalitní stavby, vytvořit příjemná místa pro život a podtrhnout jejich charakter. Praha své stavební předpisy od roku 2016 má a jednoznačně vidíme změnu k lepšímu. Navrhovaný zákon je však plánuje zrušit, u dalších statutárních měst s nimi nepočítá.*“¹⁸⁾

Shrnutí

Každé město má jinou historii vývoje, která formovala jejich dnešní podobu. Existují proto různé způsoby uspořádání veřejných prostranství, jedno město má tradičně širší uliční profil, druhé užší apod. Na tyto skutečnosti je třeba rozdílně reagovat. Do jedné ulice lze integrovat stavebně oddělenou cyklotrasu, jinde je to z důvodu dosavadního průběhu vymezení veřejných prostranství nemožné. Stejně tak je třeba reagovat na nutnost zahušťování a vyšší efektivitu uvnitř měst tak, aby nedocházelo jednak k prohlubování nákladů na chod sídel, a dále je třeba upouštět od rozrůstání sídel do volné krajiny, a to

17) ČKAIT vystupuje proti zavádění dvojí kvality ve výstavbě. In: *Zprávy a informace ČKAIT*. [online], [cit. 6. 4. 2023]. Dostupný z zpravy.ckait.cz/vydani/2022-05/ckait-vystupuje-proti-zavadeni-dvoji-kvality-ve-vystavbe/.

18) CityDeal [online], [cit. 17. 4. 2023]. Dostupné z <https://www.citydeal.cz/>.

zejména z důvodu ochrany životního prostředí. Jeví se jako vhodné specificky upravit požadavky na veřejnou infrastrukturu (z hlediska požadavků na uspořádání v území, nikoli technické požadavky na stavby technické infrastruktury) a modrozelenou infrastrukturu, jakož i otázky řešení problematiky hluku z důvodu tvorby kvalitního urbanizovaného prostředí se zajištěním dodržení právních předpisů. Tam, kde platí minimální požadavky na výstavbu, jinde tato minima mohou být nedostatečná. Takové požadavky, které si samospráva určí do stavebních předpisů mohou představovat její výraz veřejného zájmu, což by se mohlo pozitivně promítnout i do postupu pořizování územně plánovací dokumentace.

Je však také třeba činnost územních samosprávných celků v rámci tvorby případných stavebních předpisů koordinovat a zvýšit tak jejich přehlednost např. užíváním stejných pojmů, postupů nebo vnitřní systematiky stavebních předpisů. Je žádoucí okruhy a témata odchylných úprav co nejvíce sjednocovat; snaha o co nejbližší úpravu městských stavebních předpisů by mohla vést ke sjednocení rovněž v rovině územních plánů, u kterých je třeba, aby korespondovaly se stavebními předpisy, co se týče například názvosloví. Takový postup může proto vést k vyšší míře sjednocení i na úrovni územního plánování, a to zcela přirozeně bez nutnosti vymáhání jakékoli jiné standardizace než pro účely digitalizace plánů. Tato města by pro účely zpracování a vydání stavebních předpisů měla disponovat odbornými komisemi, jakými jsou např. Institut plánování a rozvoje v Praze nebo kanceláře městských architektů, a v rámci nich nastavovat směr vývoje jejich výkladu podobně jako ve Vídni směrnici. Vyšší míru kompetencí pro samosprávy v rámci celého úseku územního plánování doporučuje také analýza *Analysis, recommendations and legislative proposals for a Building Act reform in the area of spatial planning* zadaná MMR a zpracovaná společností Deloitte, přičemž by takovým postupem mohla být také pravomoc samospráv vydávat stavební předpisy. Nabízí se tak možnost efektivního propojení nástrojů rozvoje sídel v podobě městských stavebních předpisů, územních plánů a plánovacích smluv, popř. podobných pravidel pro spolupráci s investory.

Zcela závěrem je třeba doplnit, že v textu uváděná věcná novela nového stavebního zákona byla již publikována ve Sbírce zákonů pod č. 152/2023 Sb., kterou se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, a to dne 5. 6. 2023. Tento zákon nabývá účinnosti dne 1. 7. 2023.

Odpovídá za pochybení autorizovaného inspektora stát?

Pavλίna Uhlřřov

stavn soud se v březnu tohoto roku zabýval otázkou odpovědnosti za činnost autorizovaného inspektora, konkrtn tím, jak důsledky má pochybení stavebního řadu, který připustí proveden stavby podle certifikátu autorizovaného inspektora vydaného v rozporu s obecn závaznými právními předpisy.¹⁾

Tento plenární nález stavnho soudu měl u odborn veřejnosti značný ohlas, je hojn zveřejňován, a to zpravidla s nadpisem (i závěrem), že „za pochybení autorizovaného inspektora odpovídá stát“. Takov závěr vsak z citovaného nálezu neplýne.

Právní věta

Dovolím si v úvodu upozornit na právní větu nálezu a dovoluji si laskavého čtenáře vybdnout k jejímu poctivému přečten, zejména pak upozorňuji na znění bodu III a IV. Dle právní věty:

- I. Účelem institutu autorizovaného inspektora je „oprostit“ stavebn úřady od některých činností, které mohou vykonávat efektivněji soukrom subjekty. Vydáním certifikátu a jeho oznmenm stavebního řadu autorizovan inspektor stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojení podklady z hledisek uvedených v §111 odst. 1 a 2 stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.), aby navrhovaná stavba mohla být provedena. K certifikátu je povinen připojit mj. vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, včetně způsobu vypořádání jejich případných námitek. Bez toho není mozn certifikát vydat a nsledn stavbu realizovat. Pro povolení proveden stavby tímto způsobem musí být vžd splněny zcela shodn podmínky, jak platí pro „řdn“ stavebn povolení.
- II. Nepodařilo-li se autorizovanému inspektorovi při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentaci a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu řadu, který zajist vypořádání námitek ve své působnosti nebo rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrcen stavebn řízení. Právní prava činn do 31. 12. 2012 v dostatečné míře neřšila ochranu práv osob, které by byly účastníky řádného stavebního řízení, kdyby se vedlo. Proto došlo k její novelizaci zákonem č. 350/2012 Sb., který celý postup po oznmen certifikátu zpřesnil. Avsak i původní znění §117 odst. 4 stavebního zákona poskytovalo stavebnímu řadu kontrolní oprvnn ve vztahu k předloženému certifikátu autorizovaného inspektora.
- III. Stavební řad pochybil, připustil-li moznost proveden stavby podle certifikátu, jež nesplňoval podmínky pro jeho vydání, a proto na něj nelze hledět jako na rozhodnutí

1) Rozhodnutí ze dne 14. března 2023, Pl. S 40/22.

správního úřadu. Nemovitosti stěžovatelů se nacházejí v takové blízkosti stavby, že nelze vyloučit vliv stavby např. na způsob jejich užívání, a tím i přímé dotčení vlastnických práv stěžovatelů. Ti se tak měli stát účastníky stavebního řízení, avšak autorizovaný inspektor jim svým postupem znemožnil se ke stavbě vyjádřit. Stavební úřad toto pochybení autorizovaného inspektora nenapravit, ačkoliv touto možností disponoval.

- IV. Stavební úřad jednoznačně spadá mezi státní orgány, za škodu jimiž způsobenou odpovídá stát podle §3 odst. 1 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu. Žaloba stěžovatelů na náhradu nemajetkové újmy směřující proti státu měla být obecnými soudy posuzována z hlediska možného nesprávného úředního postupu příslušného stavebního úřadu. Obecné soudy nejsou vázány právním posouzením žalobců, ale toliko skutkovým stavem, resp. tvrzeními o tomto stavu. Odpovědnost státu nevyklučuje podle názoru Ústavního soudu ani znění §146 odst. 2 věty první stavebního zákona, který stanovuje, že autorizovaný inspektor odpovídá za škodu způsobenou jeho činností. Toto ustanovení se totiž primárně týká vztahu mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem. Stejně tak stát nemůže eliminovat právo na náhradu škody ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod tím, že stanoví povinnost autorizovaného inspektora uzavřít pojištění ní odpovědnosti za škodu (§146 odst. 2 věta druhá stavebního zákona).

Posouzení věci obecnými soudy

Obecné soudy vycházely při posouzení věci především z právního názoru zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu,²⁾ podle kterého autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát proto není rozhodnutím správního orgánu, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy. Zvláštní senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení konstatoval, že „inspektoři jsou soukromé osoby, které vydávají certifikáty na základě smlouvy, za úplatu, ve svém podnikatelském zájmu a jsou za svou činnost odpovědné.“³⁾

Obecné soudy tak bez dalšího uzavřely, že stěžovatelé neměli žalovat stát, který není za činnost autorizovaného inspektora odpovědný, ale přímo autorizovaného inspektora. Povinnostmi stavebního úřadu v dané věci, a tedy možnou odpovědností státu za jeho činnost, se soudy nezabývaly.

Dle Ústavního soudu postupem obecných soudů došlo k porušení práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, k porušení práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 3 Listiny a ochrany vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2) Usnesení ze dne 6. září 2012, č. j. Konf 25/2012-22.

3) K tomuto usnesení a k vývoji judikatury v této věci se autorka tohoto článku již stručně vyjadřovala in ŠIRŮČKOVÁ, Pavlína. Autorizovaný inspektor – ode zdi ke zdi. *Stavebnictví*. 9/2013, s 32–33.

Nesprávný postup stavebního úřadu

Ústavní soud dospěl v první řadě k závěru, že stěžovatelé měli být účastníky stavebního řízení. Autorizovaný inspektor jim svým nesprávným postupem znemožnil se ke stavbě vyjádřit a stavební úřad toto pochybení nenapravit (nerozhodl o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení),⁴⁾ ačkoliv tak učinit měl a mohl.

K tomu Ústavní soud uvádí, že jelikož stavební úřad patří mezi státní orgány a za škodu jím způsobenou tak odpovídá stát,⁵⁾ měla být žaloba stěžovatelů na náhradu škody směřující vůči státu posuzována i z hlediska možného nesprávného úředního postupu příslušného stavebního úřadu.

Správnost úředního postupu stavebního úřadu se však soudy vůbec nezabývaly, a tak řádně neposoudily, zda stavební úřad dodržel podmínky ust. § 117 odst. 4 věta druhá stavebního zákona.

Přenesení pravomoci k výkonu veřejné moci

Ústavní soud v rozhodnutí v obecné rovině konstatoval, že přenesení pravomoci k výkonu veřejné moci na subjekty nestátního charakteru nemůže odůvodnit zbavení se objektivní odpovědnosti za jejich činnost. Ústavní soud konstatuje, že skutečnost, že určitou činnost vykonává nestátní subjekt, nemůže vést k mírnějšímu výkladu odpovědnosti státu, případně institutů vážících se k odpovědnosti, v posuzovaném případě k mírnějšímu výkladu pojmu „nesprávný úřední postup“.

Vztaženo k posuzované věci tento závěr dle Ústavního soudu znamená, že bude věcí soudů znovu posoudit, jaké důsledky má pochybení stavebního úřadu, připustil-li možnost provedení stavby podle certifikátu, jenž nesplňoval podmínky pro jeho vydání, a proto neměl být vydán. Hovoří-li tedy Ústavní soud o nepřipustnosti mírnějšího výkladu odpovědnosti státu, má na mysli, že je třeba zkoumat, zda také stavební úřad v řízení nepochybil a stát v dané věci nenese odpovědnost za jeho pochybení.

Ačkoliv v obecné rovině Ústavní soud konstatuje, že v dané věci bylo chybou nezabývat se odpovědností státu za škodu, má tím na mysli odpovědnost za nesprávný úřední postup stavebního úřadu, nikoliv autorizovaného inspektora.

4) Rozhodnutí posuzuje právní stav dle ust. § 117 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, ze kterého vyplývala povinnost stavebního úřadu rozhodnout o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení, nebyly-li splněny podmínky pro vydání certifikátu. Citovaná právní úprava tak stavebnímu úřadu kontrolní oprávnění ve vztahu k certifikátu autorizovaného inspektora poskytovala.

5) Ust. § 3 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti státu za škodu.

Zcela konkrétně pak Ústavní soud v této věci ukládá obecným soudům, aby se zabývaly pochybeními stavebního úřadu (tedy konkrétně porušením povinnosti postupovat tak, jak mu to ukládá § 117 odst. 4 věta druhá stavebního zákona).

Odpovědnost autorizovaného inspektora za škodu způsobenou jeho činností

Obecné soudy se zabývaly pouze případnou odpovědností autorizovaného inspektora a odkazovaly na ustanovení § 146 odst. 2 věta první stavebního zákona (dle kterého autorizovaný inspektor odpovídá za škodu způsobenou jeho činností).⁶⁾ Toto ustanovení se dle Ústavního soud primárně týká vztahu mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem. Toto ustanovení neupravuje odpovědnost autorizovaného inspektora za škodu způsobenou třetím osobám a nelze je tak při hodnocení posuzované věci použít.

Ústavní soud dále konstatoval, že stát nemůže vyloučit právo na náhradu škody ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny tím, že stanoví povinnost autorizovaného inspektora uzavřít pojištění odpovědnosti za škodu (§ 146 odst. 2 věta druhá stavebního zákona).

Uvedené kusé závěry o odpovědnosti autorizovaného inspektora nebyly pro rozhodnutí Ústavního soudu podstatné, a proto je škoda, že se k těmto otázkám soud vyjadřoval. Jde o názory vyslovené jako *obiter dictum*, které nejsou dostatečně propracované, a proto mohou být pro odbornou veřejnost poněkud zavádějící.

Lze mít za to, že Ústavní soud vycházel ze skutečností uvedených shora (tedy, že „že „inspektoři jsou soukromé osoby, které vydávají certifikáty na základě smlouvy, za úplatu, ve svém podnikatelském zájmu“), jejich odpovědnost je tak založena smlouvou a jde tak primárně o odpovědnosti mezi smluvními stranami – autorizovaným inspektorem a stavebníkem. Otázku odpovědnosti autorizovaného inspektora ke třetím osobám soud v nálezu neřeší.

Stojí zde totiž vedle sebe dvě samostatné odpovědnosti, odpovědnost autorizovaného inspektora založená stavebním zákonem a odpovědnost státu založená zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Stát tedy za škodu způsobenou inspektorem neručí ani neodpovídá, jeho odpovědnost je samostatná a podmínky jejího vzniku jsou odlišné od podmínek vzniku odpovědnosti inspektora. Nelze vyloučit, že se poškozený bude domáhat v jednom řízení náhrady škody jak vůči státu, tak vůči inspektorovi. Tyto žalované subjekty také nebudou odpovídat společně a nerozdílně, ale každý samostatně podle míry a způsobu svého zapříčinění škody.

6) Dle tohoto ustanovení autorizovaný inspektor odpovídá za škodu způsobenou výkonem své činnosti. Před započatím činnosti a po celou dobu jejího trvání musí mít uzavřeno pojištění z odpovědnosti za škodu.

Důležitým aspektem pro rozhodování bude dále otázka, zda poškozený subjekt byl ve smluvním vztahu k autorizovanému inspektorovi či zda se jedná o osobu třetí. Zde bude zajímavé, jakým způsobem soudy vyloží ustanovení § 2913 odst. 1 OZ, podle kterého smluvní strana, která poruší svoji smluvní povinnost, nahradí vzniklou škodu nejen druhé smluvní straně, ale i třetí osobě, „jejímuž zájmu mělo splnění ujednané povinnosti zjevně sloužit“.

Lze se obávat, že v tomto ohledu poněkud kusé odůvodnění nálezu Ústavního soudu (spolu se nepřesnými závěry vyslovenými v odborném tisku a odkazujícími na toto rozhodnutí), povede v odborných kruzích k určité právní nejistotě. Budeme se těšit na novou rozhodovací činnost, která přinese do věci jasno a rozebere problém s důslednější argumentací.

Poskytování krátkodobého ubytování z pohledu stavebního práva

Aneta Charouzová

Obecný legislativní rámec

Na úvod je potřeba konstatovat, že současný stavební zákon žádné zásadní vodítka pro rozlišování staveb určených pro bydlení a staveb určených pro ubytování neobsahuje. Pokud bychom ve stavebním právu hledali legální definice stavby pro bydlení a stavby ubytovacího zařízení a jejich účelového určení, našli bychom je v prováděcích právních předpisech ke stavebnímu zákonu.

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, upravuje základní rozlišení mezi stavbami pro bydlení a stavbami ubytovacího zařízení. Zatímco stavbou pro bydlení se podle ustanovení § 2 písm. a) vyhlášky rozumí bytový či rodinný dům, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena, stavbou ubytovacího zařízení je pak podle ustanovení § 2 písm. c) vyhlášky rozuměna stavba nebo její část, kde je poskytováno ubytování a služby s tím spojené. Nad rámec tohoto pozitivního vymezení zákonodárce do vyhlášky vtělil i negativní vymezení stavby ubytovacího zařízení, když explicitně stanovil, že stavbou ubytovacího zařízení není bytový ani rodinný dům.

Nad rámec obecné definice stavby pro bydlení a stavby ubytovacího zařízení uvedených ve vyhlášce o obecných požadavcích na využívání území, vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, podrobněji definuje

byt a ubytovací jednotku. Podle ustanovení § 3 písm. g) vyhlášky se bytem rozumí soubor místností, popřípadě jedna obytná místnost, který svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určen. Ubytovací jednotka je pak vymezena ustanovením § 3 písm. d) bodu 1. vyhlášky jako jednotlivý pokoj nebo soubor místností, které svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením splňují požadavky na přechodné ubytování a jsou k tomuto účelu určeny.

Dosud se nejednalo o ustanovení stavebního zákona a prováděcích právních předpisů, která by v praxi činila významnější výkladové problémy. S nárůstem poskytování krátkodobého ubytování ve stavbách určených pro bydlení však vyvstala otázka, při jaké intenzitě poskytování krátkodobého ubytování ve stavbě určené pro bydlení dochází k užívání stavby v rozporu s jejím účelovým určením.

Stavební zákon z pohledu účelu užívání stavby v ustanovení § 126 odst. 1 stanoví, že stavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevyžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby.

V případě, kdy je záměrem vlastníka stavby užívat stavbu k jinému než vymezenému účelu, je nezbytná změna v účelu užívání stavby. Podle ustanovení § 126 odst. 3 stavebního zákona musí být změna v účelu užívání stavby v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem a se zvláštními právními předpisy. V opačném případě nelze změnu v užívání stavby pro trvalé bydlení na stavbu ubytovacího zařízení připustit.

Již ze své podstaty je prokázání (příležitostného) poskytování krátkodobého ubytování ve stavbách určených pro bydlení velmi těžce proveditelné. Stavební zákon ani správní řád¹⁾ v zásadě neupravuje žádný zákonný prostředek, pomocí kterého by mohl být zjištěn skutečný stav věci. Ačkoliv ve smyslu stavebního zákona by mohlo být stavebním úřadem využito institutu kontrolní prohlídky ve smyslu ustanovení § 133 a násl. stavebního zákona, v zásadě však i za využití tohoto důkazního prostředku nebude jisté, zda je stavba skutečně užívána k bydlení či ubytování. Faktický způsob užívání stavby se v mnohém lišit nebude, ostatně jak bydlení, tak ubytování směřují k přebývání osob ve stavbě, přičemž rozlišujícím prvkem je, že při ubytování jsou na rozdíl od trvalého bydlení zpravidla poskytovány i služby s ubytováním spojené (např. zajištění snídaně či úklidu). Z pohledu stavebního práva se však při užívání stavby pro bydlení jako stavby ubytovacího zařízení může jednat o velmi problematickou situaci, což vyplývá již z té skutečnosti, že stavební předpisy důsledně rozlišují mezi stavbou určenou pro trvalé bydlení a stavbou ubytovacího zařízení a na každou z těchto staveb jsou právními předpisy kladeny jiné požadavky z hlediska jejího stavebně-technického i bezpečnostního řešení (například i z hlediska požárně bezpečnostního řešení stavby).

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

Krátkodobé ubytování vs. sdílené ubytování

Právní řád České republiky dosud neobsahuje legální definici krátkodobého či sdíleného ubytování. Nutno podotknout, že v praxi tak dochází k faktickému zaměňování poskytování krátkodobého ubytování a tzv. sdíleného ubytování.

O poskytování krátkodobého ubytování ve smyslu poskytování ubytovacích služeb tak, jak jej definuje živnostenský zákon, půjde bezpochyby v těch případech, kdy vlastník či uživatel stavby trvale využívá k poskytování krátkodobého ubytování celou stavbu a současně v této stavbě sám nebydlí. V těchto případech je nepochybné, že stavba je užívána výlučně za účelem zisku jako provozovna poskytování ubytovacích služeb ve smyslu živnostenského zákona. Sdíleným ubytováním je pak nutno rozumět takové případy, kdy vlastník či uživatel stavby v této stavbě trvale bydlí a pouze část této stavby přenechává, ať již trvale či příležitostně, k ubytování. V tomto případě není úmyslem vlastníka stavbu užívat za účelem zisku, ale užívat ji ve smyslu jakéhosi spoluspotřebitelství.

Zda se jedná o sdílené ubytování či poskytování krátkodobého ubytování ve smyslu poskytování ubytovacích služeb, má pak v důsledku vliv na to, zda je nezbytná změna v účelu užívání stavby ve smyslu ustanovení § 126 a násl. stavebního zákona, neboť při poskytování krátkodobého ubytování zpravidla dochází k užívání stavby v rozporu s jejím účelovým určením, a tedy k protiprávnímu jednání, které naplňuje znaky přestupku ve smyslu ustanovení § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.²⁾

Modelové situace poskytování krátkodobého ubytování nebo sdíleného ubytování a nezbytnost změny v účelu užívání stavby

Generálně lze specifikovat celkem tři modelové situace poskytování krátkodobého ubytování nebo sdíleného ubytování ve stavbě určené pro bydlení. A to:

1. Vlastník užívá k ubytování část stavby určené pro trvalé bydlení, ve které sám trvale bydlí;
2. Vlastník užívá k ubytování část stavby určené pro trvalé bydlení, ve které sám trvale nebydlí;
3. Vlastník užívá k ubytování celou stavbu určenou pro trvalé bydlení, ve které sám trvale nebydlí.

Při vyhodnocení, zda bude nezbytná změna v účelu užívání stavby ve smyslu ustanovení § 126 a násl. stavebního zákona ze stavby pro trvalé bydlení na stavbu ubytovacího zařízení, je nezbytnost změny v účelu užívání stavby nutné posoudit podle z hlediska tří rozlišovacích kritérií. Jedná se o kritérium trvalého bydlení a kritérium poloviny podlahové plochy, která vyplývají z výše uvedených požadavků prováděcích právních předpisů ke stavebnímu zákonu a kritérium převažujícího účelu užívání stavby, který pro nezbytnost změny v účelu užívání stavby dlouhodobě vyplývá z judikatury.

2) Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 126 odst. 1 stavebního zákona užívá stavbu v rozporu s účelem vymezeným v kolaudačním rozhodnutí, v kolaudačním souhlasu nebo v oznámení o užívání stavby, nebo s účelem vymezeným v povolení stavby, nevyžaduje-li stavba kolaudaci, nebo takové užívání umožní jiné osobě.

Modelová situace specifikovaná v bodu 1 bude ve většině případů představovat sdílené ubytování, jehož účelem není poskytování ubytovacích služeb ve smyslu živnostenského zákona, ale jakési spoluspotřebitelství. Při této modelové situaci budou bezpochyby naplněna kritéria trvalého bydlení a převažujícího účelu užívání stavby. I v této modelové situaci však může být nezbytná změna v účelu užívání stavby ve smyslu ustanovení § 126 a násl. stavebního zákona, a to z důvodu nenaplnění kritéria poloviny podlahové plochy, tedy v případech, kdy je k ubytování užívána taková část stavby, která představuje nadpoloviční většinu její podlahové plochy.

Bezpochyby problematické z pohledu nezbytnosti změny v účelu užívání stavby budou modelové situace specifikované v bodě 2 a 3.

Modelová situace popisovaná v bodě 2 se bude jevit jako problematická zejména z pohledu nenaplnění kritéria trvalého bydlení, současně však v některých případech může být problematická i z důvodu nenaplnění kritérií poloviny podlahové plochy a převažujícího účelu užívání. I v tomto případě však nezbytnost změny v účelu užívání stavby pro trvalé bydlení na stavbu ubytovacího zařízení bude záviset na intenzitě a rozsahu poskytování krátkodobého ubytování.

V případě modelové situace popisované v bodě 3 nebude naplněno žádné z uvedených kritérií, která by liberalizovala nezbytnost změny v účelu užívání stavby, tj. nebude naplněno jak kritérium trvalého bydlení, tak kritérium poloviny podlahové plochy a současně ani kritérium převažujícího účelu užívání stavby k trvalému bydlení. Jedná se o situaci, jež vyžaduje, aby vlastník této stavby buď přestal stavbu užívat pro krátkodobé ubytování, případně aby došlo ke změně v účelu užívání stavby na stavbu ubytovacího zařízení.

Závěr a de lege ferenda

Výkladem stavebního zákona a souvisejících právních předpisů lze bezpochyby připustit poskytování tzv. sdíleného ubytování, tedy takové situace, kdy je stavba trvale užívána k trvalému bydlení, a pouze její část je využívána ke krátkodobému ubytování ve smyslu tzv. spoluspotřebitelství. V takových případech nedochází k užívání stavby v rozporu s jejím účelovým určením. V mezních případech lze připustit i takové situace, kdy je k ubytování poskytována pouze minoritní část stavby, a to i za předpokladu, že její zbyváající část není trvale užívána k bydlení.

Nelze však připustit, aby stavba určená k trvalému bydlení byla užívána výlučně ke krátkodobému ubytování. V těchto případech je nezbytná změna v účelu užívání stavby pro bydlení na stavbu ubytovacího zařízení. V případě, kdy bude ke krátkodobému ubytování užívána část stavby bytového domu, resp. v něm situovaná bytová jednotka, je nezbytné, aby pro případ změny v účelu užívání bytu na ubytovací jednotku byl zachován požadavek stanovený vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a sice, že v bytovém domě více jak polovina podlahové plochy

odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena. V opačném případě by byla nutná změna v účelu užívání bytového domu na stavbu ubytovacího zařízení.

Problematika krátkodobého ubytování však v současné době nevytváří společenské problémy pouze v segmentu stavebního práva. Jedná se o celospolečenský problém, jež je v rovině právního řádu České republiky velmi obtížně uchopitelný. Z části se tímto společenským problémem již začala zabývat i Evropská unie, která v současnosti projednává nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a sdílení údajů týkajících se služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování. Jedná se však o nařízení, které stanovuje povinnosti online platformám, prostřednictvím kterých je krátkodobé ubytování poskytováno, hostitelům, kteří krátkodobě ubytování prostřednictvím těchto online platform poskytují a členským státům, avšak „pouze“ z hlediska shromažďování a sdílení údajů. Ačkoliv však toto nařízení na mnoha místech operuje s pojmem krátkodobé ubytování, jeho legální definici postrádá.

S ohledem na kritérium převažujícího účelu užívání stavby by bylo vhodné, aby do budoucna zákonodárce uvažoval o vnoření definice krátkodobého ubytování do právního řádu České republiky. Tato definice by pak (nejen) v praxi stavebního práva odstranila výkladové problémy spojené s posuzováním „meze krátkodobosti“ případně „převažujícího účelu užívání stavby“ při poskytování krátkodobého ubytování ve stavbách určených pro bydlení. Již z podstaty krátkodobého ubytování by bylo nekoncepční, aby definice krátkodobého ubytování byla zakotvena v právních předpisech stavebního práva. K zamyšlení však zůstává, který právní předpis by tuto definici měl vtělit.

Vláda schválila věcný záměr zákona o BIM

Dana Prudíková, Petr Serafín, spolupráce František Korbel

Vláda ČR svým usnesením č. 298 schválila dne 3. května t. r. věcný záměr zákona o správě informací o stavbě a informačním modelu stavby a vystavěného prostředí (zákon o BIM). Současně uložila ministru průmyslu a obchodu vypracovat a vládě do 31. prosince 2023 předložit návrh zákonné úpravy navazující na věcný záměr zákona. Tím byl učiněn první úspěšný krok k naplnění příslušného bodu Programového prohlášení současné vlády, která se v kapitole „Průmysl a obchod“ zavázala předložit „návrh zákona o informačním modelování staveb a vystavěného prostředí (BIM), který umožní využívání a sdílení dat pro přípravu staveb, jejich povolování a užívání v průběhu jejich životnosti (digitální dvojče)“.

Schválení věcného záměru předcházelo cca 5 měsíců trvající podrobné mezirezortní připomínkové řízení, v rámci něhož bylo bezrozporově vypořádáno přes 300 připomínek. Předložený dokument poté projednala Legislativní rada vlády, která ve svém stanovisku ze dne 20. dubna 2023 doporučila vládě návrh předmětného věcného záměru schválit a do navazující zákonné úpravy zapracovat připomínky obsažené v jejím stanovisku. Představení podoby budoucí zákonné úpravy BIM včetně dílčích diskusí vztahujících se ke konkrétním připomínkám budou obsahem tohoto textu.

Průřez do historie

V Evropě se o využívání metody BIM ve stavebnictví začalo uvažovat již na přelomu tohoto tisíciletí, v ČR s impulsem započal soukromý sektor v následující dekádě (zprvu pouze zaváděním 3D modelování, bez systémového využití dat a informací v celém životním cyklu stavby). Na základě následné iniciativy tehdejší Rady vlády pro stavebnictví z roku 2015 vznikl na Ministerstvu průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) materiál „**Význam metody BIM pro stavební praxi v České republice a návrh dalšího postupu pro její zavedení**“. Zde byla předmětná metoda na základě tehdejších znalostí popsána, provedena analýza přínosů jejího používání, bylo pojednáno o dosažených zkušenostech v Evropě a ve světě, jakož i o prvotních zkušenostech na trhu v ČR a byl navržen další postup při zavádění metody BIM v ČR.

Vláda tento dokument svým **usnesením č. 958** dne vzala **dne 2. listopadu 2016** na vědomí a **vyjádřila** v něm **podporu zavádění BIM v ČR** v souvislosti s jejím vlivem na růst ekonomiky a konkurenceschopnosti České republiky. Zároveň **jmenovala MPO gestorem** pro zavádění metody **BIM** do praxe, uložila mu (za podpory ostatních členů vlády) zpracovat **Koncepci zavádění metody BIM** v České republice, předložit ji ke schválení vládě a uložila příslušným resortům vytvářet pro její aplikaci vhodné věcné a finanční podmínky.

Koncepce zavádění metody BIM v České republice (dále též „Koncepce“) byla schválena **usnesením vlády ze dne 25. září 2017 č. 682**. Příslušným ministrům vláda uložila zajistit splnění celkem 38 opatření vyplývajících z harmonogramu Koncepce, uvedených v příloze usnesení. Opatření byla zaměřena do 7 tematických oblastí, jimiž byly: základní technická opatření, pilotní projekty, problematika veřejných zakázek, povolovací procesy, geoinfostrategie a propojení na národní infrastrukturu pro prostorové informace a nakonec vzdělávání, propagace a osvěta.

S ohledem na aktuální vývoj v následujících letech byla součástí Informace o plnění Koncepce předložena vládě koncem roku 2020 **Aktualizace harmonogramu Koncepce**, která byla schválena **usnesením vlády ze dne 18. ledna 2021 č. 41**. Aktualizované opatření č. 23 stanoví úkol uložit povinnost použití BIM pro nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce (ve smyslu zákona o zadávání veřejných zakázek) financované z veřejných rozpočtů, včetně zhotovení jejich přípravné a projektové dokumentace se zohledněním závěrů z vyhodnocení pilotních projektů a s přihlédnutím ke specifikům jednotlivých druhů staveb.

Tento úkol byl pak modifikován v Plánu legislativních prací vlády na rok 2022 a na rok 2023. V současné době vláda ČR svým **usnesením z 21. prosince 2022 č. 1087** na základě další pravidelné Informace o plnění Koncepce uložila ministru průmyslu a obchodu za podpory ostatních členů vlády a předsedy ČÚZK **zpracovat aktualizaci Koncepce** a do 30. listopadu 2023 ji předložit vládě ke schválení.

Co je to BIM

Zkratku BIM lze přeložit z anglického „**Building Information Management**“ jako „**Informační management staveb**“, resp. „**Správa informací o stavbě**“. Dříve se používal též výraz „Building Information Modelling“, tj. Informační modelování staveb. K anglickému výrazu „building“ je třeba podotknout, že se netýká jen budov, ale všech staveb. Zavádění informačního managementu či informačního modelování je jednou ze základních součástí procesu digitalizace stavebnictví. Tím tento z hlediska používání elektronizace, digitalizace a automatizace poměrně konzervativní sektor dělá po vzoru již širěji uplatňovaného systému nazývaného Průmysl 4.0 potřebné kroky ke své modernizaci a naplňování vize tzv. Stavebnictví 4.0.

BIM při své zjednodušené definici představuje komplexní metodu vytváření, užití a správy dat o stavbě v průběhu celého jejího životního cyklu. Nutno říci, že stavebnictví a investiční výstavba tvoří uspořádaný jednolitý proces členěný do množství navazujících, závis-

lých a propojených činností vytvářených různými subjekty v řetězci životního cyklu stavby, u nichž je zcela nezbytná jejich vzájemná koordinace a komplexní systémový přístup.

Výstavba se vyznačuje postupy, které oproti průmyslové výrobě zpravidla postrádají prvky opakovatelnosti. V tak složitém, věcně, procesně i obchodně provázaném systému je důležité nezbytné procesy, vztahy a tok informací především efektivně nastavit (standardizovat). Pořizovaná data je pak zapotřebí ukládat systémově a strukturovaně tak, aby bylo možno vytvářet z nich informace uspořádané podle účelu užití a sdílet je s příslušnými aktéry pro rozhodovací a řídicí proces. Bez kvalitních úplných a včasných informací nelze činit správná rozhodnutí a zajišťovat správné postupy. Data a z nich vytvářené informace se v průběhu životního cyklu vyvíjejí a mění. Proto je třeba, aby nastavený systém umožňoval strukturovaně monitorovat a sdílet vývoj stavby v reálném čase tak, aby zabezpečoval možnosti optimalizace technickoekonomických charakteristik a výkonů v průběhu celé životnosti stavby.

Význam a přínosy využívání metody BIM

Metoda BIM je jedním z nástrojů pro naplnění principů udržitelné výstavby. Její využití urychlí a zkvalitní postup přípravy, provádění a provozování staveb a uspoří z dlouhodobého hlediska jejich náklady. Generuje především hmotné, časové i finanční úspory při výstavbě a ekonomičtější a efektivnější následné provozování a údržbu staveb. V konkrétních aspektech se jedná zejména o:

- detekce kolizí, snížení chybovosti, minimalizaci vícenákladů, snadnější, rychlejší a koordinovanější zapracování případných změn;
- zlepšení a usnadnění součinnosti a koordinace mezi jednotlivými procesy a subjekty na všech stupních dodavatelského řetězce vč. vzájemných vazeb profesí;
- zajištění dostupnosti aktuálních informací v reálném čase na jednom místě a urychlení jejich sdílení mezi zainteresovanými členy týmu, vytvoření efektivně vzájemně spolupracujícího celku;
- zachování integrity a transparentnosti dat ve všech fázích životního cyklu stavby;
- možnost simulace různých variant řešení;
- zajištění vazeb a propojení na další související registry/agendy státní správy (např. prostorové, povolovací, evidenční apod.);
- získání aktuálních informací potřebných pro efektivní provoz a údržbu staveb ihned při předání do užívání vč. provozních dokumentů na jednom místě;

Přispívá též ke zlepšení, zjednodušení a zrychlení komunikace mezi veřejnou správou a účastníky stavebního procesu.

Návaznosti na další digitální agendy státu

Používání metody BIM přispívá ke zlepšení vazeb mezi informacemi o stavbách (včetně jejich provozu) a ostatními souvisejícími či návaznými digitálními registry a agendami státu v rámci vládní strategie Digitální Česko, a to zejména na úseku investic, rozvoje území a prostorových dat a geoinfostrategie. Jedná se zejména o digitalizaci stavebního řízení

s využíváním portálu stavebníka vč. evidence elektronických dokumentací (§ 268 nového stavebního zákona), tvorbu a využívání digitálních technických map, přípravu národního geoportálu územního plánování (§ 269 nového stavebního zákona), zabezpečení úzké vazby na Národní infrastrukturu pro prostorové informace (NIPI), registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN – zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů), národní geoportál INSPIRE (zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů), následné vytváření digitálního vystavěného prostředí a další.

K návrhu věcného řešení zákona o BIM

Součástí každého návrhu věcného záměru zákona musí být vyhodnocení možných variant implementace nové právní úpravy do právního řádu. Posuzuje se, zda je zakotvení třeba na úrovni zákona a pokud ano, jak by měl předmětný právní předpis vypadat.

V tomto případě bylo vyhodnoceno, že upravit metodu BIM zákonem je vhodné zejména proto, že se jedná o komplexní novou materii, která průřezově dopadá do několika oblastí; rozdělovat novou právní úpravu do několika zákonů by bylo nepřehledné a aplikačně složité. Současně se také řešilo, zda má být metoda BIM aplikována bez dalšího po účinnosti zákona či jak dlouhá doba je třeba k tomu, aby se stihly povinné osoby na tuto úpravu a nové povinnosti připravit. Předmětem diskusí dále také bylo, jak široký má být okruh osob, na které povinnost využívat metodu BIM dopadne. Tyto věcné diskuse byly následně promítnuty do textu věcného záměru jako navrhovaný způsob řešení.

Cíl zákona, jeho předmět a účel

Aby mohla být data o stavbě efektivně sdílena, je nutné na základě zákona o BIM stanovit jednotné standardy, činnosti a postupy pro vytvoření informačního modelu stavby. Cílem věcného záměru a budoucí zákonné úpravy je ukotvit informační model stavby a vymezit práva a povinnosti povinných osob při správě informací o stavbě a výkonu státní správy související s kontrolou plnění zaváděných povinností. Současně má zákon obsahovat základní vymezení pro oblast vystavěného prostředí.

Vymezení pojmů a jejich užití

Pro účinnou aplikaci metody BIM, zejména pro využitelnost dokumentace zpracovávané touto metodou například pro povolovací řízení, je třeba využívat v konkrétních uzlových bodech výstavby stejnou sadu dat. Z tohoto důvodu musí být postaveno na jisto, jaký má být obsah informačního modelu stavby, jaká sada dat má být využitelná pro konkrétní fázi povolovacího procesu. V těchto konkrétních případech je třeba i terminologicky sladit jednotlivé fáze BIM.

Informační model stavby

V případě informačního modelu stavby se jedná o zpracovaný soubor obrazových, geometrických nebo popisných (negeometrických) informací o stavbě, který tyto informace umožní vést a sdílet v elektronické podobě v reálném čase. Konkrétnější požadavky na jeho tvorbu, obsah a rozsah budou stanoveny prováděcím právním předpisem.

Digitální model stavby

Při zachování vysoké míry stručnosti a obecnosti lze říci, že půjde o ucelenou strukturovaně a objektově orientovanou reprezentaci stavby nebo její části obsahující jednotlivé stavební prvky s jejich vlastnostmi a charakteristikami, umožňující zobrazení prostorového uspořádání v digitální podobě. Je částí informačního modelu stavby.

Management (správa) informací o stavbě

Rozumíme tím soubor činností a postupů, zajišťujících pořizování (vč. projektování), poskytování, využívání, udržování a uchovávání informačního modelu stavby po dobu jejího životního cyklu.

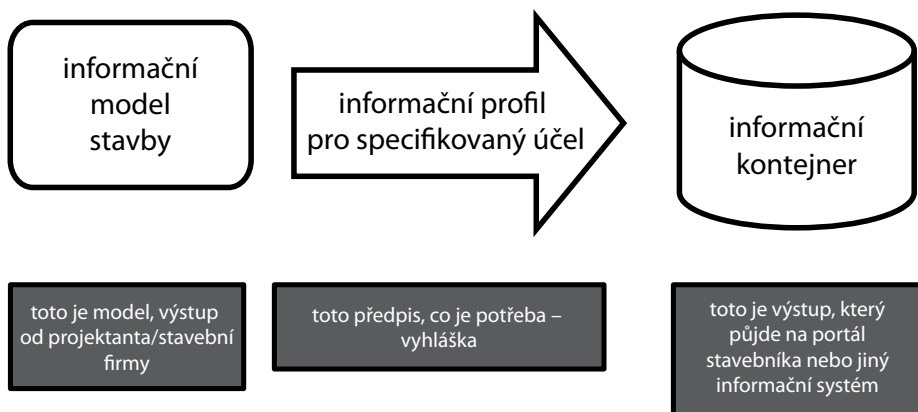
Informační kontejner a jeho druhy, informační profil

Informační kontejner je (druhem nebo účelem užití) pojmenovaná trvalá množina informací získaná ze souboru, systému nebo z hierarchie úložiště aplikace (strukturovaně uložená strukturovaná i nestrukturovaná data/metadata v jednom počítačovém souboru).

Informační profil je specifikace datové sady vytvořené výběrem dat z informačního modelu stavby pro specifikovaný účel užití dat.

Informační kontejner se vytváří výběrem konkrétních dat z informačního modelu stavby. Informační profil specifikuje datovou sadu sloužící k vedení a sdílení informací o stavbě pro daný konkrétní účel užití.

Vztah a vazby mezi informačním modelem stavby, informačním profilem a informačním kontejnerem ilustruje níže uvedený obrázek:



Zdroj: Česká agentura pro standardizaci

Podle účelu užití lze rozlišit informační kontejner (sadu dat) pro povolení záměru, pro provádění stavby, pro kolaudaci, skutečného provedení stavby, pro pasportizaci stavby a pro správu, údržbu a užívání stavby.

Datový standard

Ke sdílení konkrétních dat napříč informačními systémy je nutno zajistit jejich interoperabilitu. Proto bude zákonem stanoveno, že informační model stavby musí být možné selektivně exportovat v jednotném datovém standardu v otevřeném strojově čitelném formátu.

Společné datové prostředí

Zákon stanoví povinnost vytvářet informační model stavby v informačním prostředí, jež splňuje podmínky společného datového prostředí (CDE) v procesu informačního managementu (v něm se např. vytváří transakční protokol a evidují záznamy).

Odborníci z řad Legislativní rady vlády při projednávání věcného záměru zákona diskutovali, nakolik je nezbytné, aby obsah všech výše uvedených termínů upravoval přímo text zákona. Z jejich pohledu by postačovalo odkázat na existující technickou normu, která s těmito termíny pracuje, a přihlásit se k těmto standardům. V tomto smyslu tedy bude ještě konkrétní paragrafové znění návrhu zákona vyhodnocováno.

Informační model vystavěného prostředí

Cílem zákonné úpravy informačního modelování staveb je vymezení podmínek pro tvorbu modelu vystavěného prostředí tak, aby příslušné datové zdroje do něj vstupující byly integrované, vzájemně kompatibilní a umožnily vytvářet a udržovat digitální model pro podporu cílových agend. Účelem je poskytnout jednotný modelový základ a prostorový kontext pro integraci dat, zobrazování a analýzu vystavěného prostředí. Budou pro něj kromě dat z informačního modelu stavby využívána též data informačních modelů veřejné správy, např. DTM, základní báze geografických dat aj. Základní informační model vystavěného prostředí bude sloužit jako modelový referenční rámec pro cílové agendy veřejné správy, zejména agendy územního plánování, územního rozvoje, povolování staveb, bezpečnosti, obrany a civilní ochrany, ochrany životního prostředí aj. Bude součástí národní infrastruktury pro prostorové informace.

Personální a věcná působnost

Nezbytností zákonné úpravy je stanovit, na koho se povinnost používat metodu BIM vztáhne. Návrh zákona tak bude vymezovat povinné subjekty. Jak vyplývá ze závěru posouzení možných variant řešení, zákon o BIM nedopadne obligatorně na všechny osoby, které se v České republice věnují výstavbě a managementu staveb. Adresáty podle navrhované právní úpravy budou primárně ty subjekty, které hospodaří s majetkem České republiky, jak jsou vymezeny zejména zákonem o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Jedná se tedy o organizační složky státu či státní příspěvkové organizace. Dále se jedná také o státní podniky či státní organizace.

Z hlediska územní působnosti se povinnost vztahuje na realizaci staveb na území České republiky, neboť požadovat využívání metody BIM při výstavbě v zahraničí by se mohlo dostat do kolize s právním řádem státu, kde se předmětná stavba nachází.¹⁾

Výjimku z povinnosti realizovat stavbu metodou BIM budou mít stavby důležité pro obranu státu ve smyslu § 43 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, či stavby, ohledně kterých jsou informace s nimi spojené, byť i jen z části utajované podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.²⁾

Dalším okruhem povinných osob budou vyšší územní samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace. V rámci přípravy věcného záměru se diskutovalo, zda nemá navrhovaná právní úprava dopadnout na všechny územní samosprávné celky, příp. zda nemají být povinnými osobami alespoň statutární města. Tyto nakonec mezi povinné osoby zahrnuty nebudou.³⁾ Bude nicméně platit, že pokud obec či jakýkoliv jiný subjekt, pro který nebude využití metody BIM povinné, dojde k závěru, že je pro ni účelné a hospodárné k řádné přípravě, provádění, správě, údržbě nebo užívání stavby využít metodu BIM, bude to možné.

Nakonec budou povinnými osobami také jiné právnické osoby, pokud byly založeny nebo zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a pokud jsou zároveň převážně financovány jinou povinnou osobou, na kterou se povinnost použít metodu BIM vztahuje (tj. státem nebo vyšším územním samosprávným celkem), anebo pokud v nich taková povinná osoba může uplatňovat rozhodující vliv, nebo jmenuje, nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu. Takto má být zajištěno efektivní vynakládání veřejných prostředků při výstavbě i dalšími osobami, které s těmito prostředky hospodaří.

Osoby, které zákon zaváže k povinnému použití metody BIM, budou muset v konkrétních momentech výstavby (žádost o povolení záměru, před zahájením zadávacího řízení, žádost o kolaudaci, při převzetí stavby do užívání, při potřebě změny stavby) za podmínky, že se jedná o stavbu zapisovanou do katastru nemovitostí nebo do digitální technické mapy kraje, pokud její hodnota přesahuje finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, dodat konkrétní sadu dat (tzv. informační kontejner), která bude pro tento účel nezbytná a kterou budou předpokládat podzákonné právní předpisy příp. technické normy. Jinými slovy se bude jednat o sadu dat, ze kterých budou patrné všechny nezbytné údaje pro konkrétní účel užití.

-
- 1) Předmětná úprava vzešla z připomínkového řízení, konkrétně z připomínky Ministerstva zahraničních věcí.
 - 2) Předmětná úprava vzešla z připomínkového řízení, konkrétně z připomínek Ministerstva obrany a dalších bezpečnostních složek.
 - 3) Předmětná úprava vzešla z připomínkového řízení, konkrétně z připomínky Svazu měst a obcí.

Práva duševního vlastnictví

Věcný záměr zákona obsahuje i kapitolu týkající se práv duševního vlastnictví. Informační model stavby může mít různou právní povahu, a to podle konkrétních okolností. Může se jednat jak o databázi chráněnou právem duševního vlastnictví, tak o (prostou) databázi, která nespadá pod takovou ochranu.

Rozbor v rámci této kapitoly nicméně prozatím ukázal, že obecná úprava autorského zákona, příp. občanského zákoníku, pod jejichž ustanovení může být konkrétní informační model stavby podřazován, se jeví jako dostačující. Jinými slovy, pro účely zákona o BIM by nemělo být třeba vytvářet speciální právní úpravu v této oblasti.⁴⁾ Povinné osoby mají být v každém případě zákonem zavázány zajistit si při vytváření informačního modelu stavby nezbytná oprávnění k výkonu práv duševního vlastnictví, tj. zejména autorských práv a práv k databázi chráněné zvláštním právem pořizovatele databáze.

Tato oprávnění budou muset být zajištěna v takovém rozsahu, aby povinné osobě (případně jejímu nástupci) umožňovala nezávisle na konkrétní třetí osobě řádnou realizaci informačního modelu stavby, provedení stavby příp. její změnu či další užívání.

Výkon státní správy, přestupky

Koordinátorem a gestorem v oblasti rozvoje správy informací o stavbě a vytváření informačního modelu stavby je MPO. Současně se jedná o úřad zodpovědný za nastavování a vymáhání zákonných povinností. Je to tedy MPO, které bude dohlížet, zda povinné osoby plní svoji zákonnou povinnost a vytváří informační model stavby, příp. jej dle potřeb aktualizují. Pokud by tomu tak nebylo, bude se jednat o přestupek. Zákon předpokládá odstupňované správní tresty za přestupky s rozdílnou typovou závažností a odůvodnění přiměřenosti navržených druhů a zákonných rozpětí správních trestů za přestupky. S přihlédnutím k závažnosti přestupku by mělo být možné uložit pokutu až do výše 400 000 Kč, což je obvyklá hladina pro tento druh přestupků (viz například obdobné skutkové podstaty v novém stavebním zákoně). Při určení výše pokuty bude přihlíženo k následkům porušení povinností a k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán.

Za rozvoj, správu a údržbu Datového standardu stavby, který specifikuje požadavky na data uváděná ve stavebních projektech a vede k systematickému uspořádání informačního modelu pro BIM, a dále za vytvoření a průběžnou aktualizaci technického předpisu pro tvorbu standardu pro vytváření digitálních modelů staveb bude odpovídat Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví prostřednictvím jím řízené příspěvkové organizace České agentury pro standardizaci.

4) Z projednávání v Legislativní radě vlády nicméně vyplynulo, že by bylo vhodné jednoznačně vymezit vztah navrhované úpravy, zejména pak institutu „digitálního dvojčete stavby“, ke stávající úpravě architektonického díla podle autorského zákona. Toto bude tedy tématem jednání při přípravě paragrafového znění zákona o BIM.

Gesci za vznik a vedení základního informačního modelu vystavěného prostředí bude mít Český úřad zeměměřický a katastrální.

Zmocnění k vydání podzákoných předpisů

Věcný obsah bude v zákoně upraven pouze v nezbytném rozsahu, přičemž technické aspekty budou stanoveny v prováděcích právních předpisech, popř. v technických standardech. Jedná se o standardní postup, kdy konkrétní technické vymezení je vhodnější upravit podzákoným právním předpisem, který může flexibilněji reagovat na možnou potřebu jeho modifikace, zejména vzhledem k dynamicky se rozvíjícím možnostem technických řešení. MPO bude zmocněno, aby vyhláškou, popř. odkazem na technický standard stanovilo:

- podrobnosti obsahu a rozsahu informačního modelu stavby pro jednotlivé účely užití (se zohledněním metod zadávání veřejných zakázek na stavební práce, např. metoda Design /Build);
- pravidla pro tvorbu a využití informačního modelu stavby a jednotné standardy, činnosti a postupy pro informační management staveb (BIM-protokol);
- obsah, strukturu a formát digitálního modelu stavby (datový standard) a technické a provozní podrobnosti společného datového prostředí;
- plnění povinností pro naplnění požadavků Národního archivu.

V souladu s Legislativními pravidly vlády budou teze těchto podzákoných předpisů předloženy spolu s návrhem zákona.

Návaznost na další právní předpisy

Zákon o BIM bude navázán velmi úzce na stavební předpisy. Povinná osoba bude mít povinnost uložit do informačního systému stavební správy podle stavebního zákona sadu dat nutnou pro povolení záměru a pro kolaudaci stavby. Jinými slovy část informačního modelu stavby v rozsahu vybraných dat (dle příslušných právních předpisů) z informačního kontejneru pro povolení záměru a informačního kontejneru pro kolaudaci stavby by měla být ukládána v informačním systému stavební správy, a to ve formátu, struktuře a rozsahu, jaký určí nově připravovaná vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj. Tento postup nicméně nebude bránit následnému exportu dat do formátu.pdf, pokud by taková potřeba nastala.

Nicméně kromě výše uvedeného napojení bude muset být povinnost realizovat stavbu v BIM provázána do dalších právních předpisů. Jedná se zejména o technické provázání nové povinnosti se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Dále pak o zakotvení kompetence Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, resp. České agentuře pro standardizaci na rozvoji, správě a údržbě Datového standardu stavby v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Vytváření informačního modelu stavby a vystavěného prostředí bude také zaneseno mezi zeměměřičské činnosti v zákoně č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění

některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž půjde o stanovení právního rámce exportu dat o stavbě a jejich definované struktury a stanovení časového okamžiku, kdy k takovému exportu dojde, pro archivní účely ve smyslu trvalého uchování podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Současně bude sledována příprava zákona o národní infrastruktuře pro prostorové informace, příp. práce na zákonu o správě dat veřejného sektoru, aby byly všechny připravované právní předpisy vzájemně kompatibilní.

Přechodná ustanovení, účinnost

Účinnost navrhované právní úpravy se prozatím předpokládá 1. 7. 2024. Nelze nicméně vyloučit, jak ostatně namítali i odborníci z řad Legislativní rady vlády, že tento termín bude v průběhu přípravy návrhu zákona posunut tak, aby zohledňoval reálný časový rámec legislativního procesu. Každopádně platí, že ustanovení týkající se vystavěného prostředí, nabydou účinnosti až pět let po datu účinnosti zákona o BIM.

Povinnost realizovat stavbu v BIM vznikne pouze pro stavby, u kterých činnosti směřující k příslušným povolovacím procesům budou zahájeny po účinnosti zákona o BIM. Přesněji řečeno povinnost pořídit informační kontejner pro povolení záměru vznikne pouze pro stavby, pro které bylo zahájeno zadávací řízení na vypracování projektové dokumentace pro povolení záměru po účinnosti zákona o BIM. Současně bude platit určitá výjimka na využití tzv. 2D projektové dokumentace vytvořené podle dosavadních právních předpisů ještě po dobu 5 let po účinnosti zákona pro ty stavby, jejichž projektová dokumentace byla připravována ještě před účinností zákona. Toto řešení má za cíl nekomplikovat stavebníkům realizaci staveb v těch případech, ve kterých byla projektová dokumentace zpracována již dříve, nicméně z nejrůznějších důvodů nelze před účinností zákona zahájit příslušný povolovací proces.⁵⁾ Aby mohly být čerpány benefity pramenící z metody BIM, bude i pro takové stavby nicméně platit povinnost pořídit informační kontejner skutečného provedení stavby a informační kontejner pro správu, údržbu a užívání stavby, a to nejpozději ke dni jejich uvedení do provozu.

Zároveň bylo dohodnuto, že povinnost vytvářet informační kontejner pro pasportizaci stavby vznikne rovněž nejdříve 5 let po účinnosti zákona tak, aby se na novou úpravu zákona o BIM mohli zadavatelé i stavebníci připravit. Současně zákon stanoví, že informační kontejner pro pasportizaci stavby vznikne pouze pro tu část stavby, která bezprostředně souvisí s předmětem veřejné zakázky.

5) Zvolené řešení kopíruje mimo jiné také úpravu přechodu na nový stavební zákon, ustanovení § 329 nového stavebního zákona umožňuje za určitých podmínek jako součást žádosti o povolení záměru po určitou dobu po účinnosti zákona předkládat projektovou dokumentaci zpracovanou podle dosavadních právních předpisů.

Závěr

V současné době byly na MPO v součinnosti s Českou agenturou pro standardizaci zahájeny práce na paragrafovém znění zákona. Na základě plnění dohod učiněných v rámci mezirezortního připomínkového řízení budou přizvány ke spolupráci také zainteresované resorty (zejména Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo vnitra) a odborné komory činné ve výstavbě. Paragrafové znění zákona o BIM spolu s doprovodnou legislativou by mělo znamenat ucelené řešení pro zvýšení přehlednosti a transparentnosti dat o stavbách. Věříme, že připravovaná nová právní úprava přispěje k vyšší efektivitě při výstavbě i při správě provozovaného majetku.

Novela zákona o zadávání veřejných zakázek konečně schválena

David Dvořák

Již v roce 2021 byli čtenáři Bulletinu podrobně informováni o připravované novele zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), přičemž článek se zaměřoval na změny, které se dotkají stavebnictví nebo jsou významné obecně. Tehdy předložený sněmovní tisk však nebyl do konce předchozího volebního období projednán, a proto musel být Ministerstvem pro místní rozvoj po parlamentních volbách v roce 2021 předložen Poslanecké sněmovně znovu, tentokrát jako sněmovní tisk č. 249.

LEGISLATIVNÍ PROCES V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Další průběh projednávání v Poslanecké sněmovně byl poněkud složitější. Novela byla znovu předložena 17. 6. 2022, první čtení proběhlo až v září 2022 a druhé čtení v listopadu 2022. V březnu 2023 byl pak návrh vrácen do opakovaného druhého čtení. Důvodem pro časové zdržení a tento netradiční postup byla zejména skutečnost, že v mezidobí byla s Evropskou komisí řešena možnost rozšíření podmínek pro využití vertikální spolupráce (in-house) organizačními složkami státu (viz dále). Vznesené pozměňovací návrhy byly shromážděny ve sněmovním tisku č. 249/6. Ve třetím čtení, které se konalo dne 24. 3. 2023 bylo schváleno celkem 30 pozměňovacích návrhů¹⁾ a návrh zákona byl následně postoupen Senátu. Část schválených pozměňovacích návrhů představuje dílčí, často legislativně-technické

1) Pro případné zájemce uvádíme, že schváleny byly pozměňovací návrhy označené ve sněmovním tisku č. 249/6 jako A.1 až A.20, B, D.1 bod 5, D.3, E a G.

úpravy, část se jich oboru stavebnictví nedotýká. Níže představujeme ty, které by mohly čtenáře Bulletinu zajímat.²⁾

VYBRANÉ POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY SCHVÁLENÉ POSLANECKOU SNĚMOVNOU

K § 4 a 11 – Změna podmínek pro využívání in-house ze strany organizačních složek státu

V definici veřejného zadavatele v § 4 odst. 1 ZZVZ dochází ke změně v písmeni a) v tom smyslu, že jednotlivé organizační složky státu (zejména ministerstva a jiné správní úřady) nebudou nově považovány za samostatné zadavatele jako doposud, ale pouze za tzv. provozní jednotky s funkční samostatností při zadávání veřejných zakázek podle § 17 odst. 2 ZZVZ. Za jednoho zadavatele tak bude nově považována celá Česká republika, zároveň však díky odkazu na § 17 odst. 2 zůstane zachována autonomie jednotlivých organizačních složek z pohledu zadávání veřejných zakázek včetně povinnosti počítat předpokládanou hodnotu veřejných zakázek pouze za tuto organizační složku.

Smyslem dané úpravy je umožnit využití vertikální spolupráce (in-house) dle § 11 ZZVZ jednotlivými organizačními složkami (zejména ministerstvy) ve vztahu k právnickým osobám (např. státním podnikům), u nichž roli zřizovatele či zakladatele vykonává jiné ministerstvo. Doposud byl totiž oficiálně akceptován pouze takový výklad, že vertikální spolupráce je možná v případě státu pouze mezi zřizovatelem (zakladatelem) a jím zřízenou (založenou) právníkou osobou. V praktické rovině jde zejména o využívání nově zřízené Digitální a informační agentury (DIA) ze strany ostatních organizačních složek než jen Ministerstva vnitra. Ministerstvo pro místní rozvoj k této změně obdrželo souhlasný výklad i od Evropské komise.

V souvislosti s touto úpravou bylo do § 11 odst. 1 písm. c) ZZVZ doplněno, že do obratu vykonávaného vůči ovládacímu zadavateli se započítávají veškeré činnosti, které byly ovládané osobě svěřeny ovládacím zadavatelem, a to bez ohledu na to, kdo je jejich příjemcem. Je tak reagováno na případy, kdy ovládací zadavatel může in-house dodavatele pověřit výkonem činnosti i pro jiné subjekty, resp. o činnosti, které by byly vykonávány v rámci tzv. horizontální spolupráce s jiným veřejným zadavatelem dle § 12 ZZVZ.

K § 6 – Zásady odpovědného veřejného zadávání

Novelou se odstavec 4, tedy povinnost dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací (tzv. zásady odpovědného veřejného zadávání) upravuje tak, že zadavatel je povinen je aplikovat tehdy, pokud je to „vhodné“ (doposud „možné“). Dochází tedy ke zmírnění této povinnosti. Zároveň se § 31 ZZVZ upravuje tak, že veřejný zadavatel je u veřejných zakázek malého rozsahu povinen dodržet pouze zásady dle § 6 odst. 1 až 3. Povinnost aplikovat zásady odpovědného veřejného zadávání se tak na veřejné zakázky malého rozsahu nově nebude vztahovat.

2) Ohledně celé novely odkazujeme na výše zmíněný článek z roku 2021.

K § 32 – Smíšená zakázka

Smíšenou zakázkou se rozumí plnění, jehož jednu část je zadavatel povinen zadávat v zadávacím řízení dle ZZVZ, zatímco na druhou část se tato povinnost nevztahuje. Novelou se do odstavce 4 přidává další případ, kdy nenastává povinnost celou smíšenou zakázku zadávat v zadávacím řízení, a to tehdy, pokud část zakázky, kterou není zadavatel povinen zadávat v zadávacím řízení, představuje hlavní předmět smíšené zakázky ve smyslu § 15 ZZVZ.

K § 104 – Další podmínky pro uzavření smlouvy

V ustanovení § 104 ZZVZ, jež definuje, které doklady může zadavatel požadovat od vybraného dodavatele jako podmínku uzavření smlouvy, se doplňuje předložením dokladu o splnění povinnosti podle § 21a zákona o účetnictví, tedy uveřejnění účetní závěrky a výroční zprávy (pokud mají povinnost ji vyhotovit) ve sbírce listin obchodního rejstříku. Jedná se tedy o snahu zajistit dalším způsobem plnění této povinnosti, která je ze strany mnohých obchodních společností dlouhodobě opomíjena. Je však třeba si uvědomit, že § 104 upravuje podmínky, které nejsou povinné a záleží pouze na zadavateli, které z nich využije. Lze tak předpokládat, že k využívání nové možnosti budou motivovány například organizační složky státu či příjemci dotací, zatímco ostatní zadavatelé nikoliv.

K § 127 odst. 2 – Zrušení zadávacího řízení

V písmeni h), které umožňuje zrušit zadávací řízení, pokud je v zadávacím řízení jediný účastník, bylo vypuštěno časové omezení, podle něhož mohlo ke zrušení dojít pouze do okamžiku odeslání oznámení o výběru dodavatele. Nově tedy bude možné zadávací řízení zrušit i po tomto okamžiku, tedy až do okamžiku uzavření smlouvy (stejně jako u ostatních možností zrušení).

K § 242 – Podání námitek

Podle § 242 odst. 3 a 4 lze námitky proti zadávacím dokumentaci podat jen do konce lhůty pro podání nabídek a námitky proti kvalifikaci ve vícekolových druzích zadávacích řízení (např. užším řízení) jen do konce lhůty pro podání žádosti o účast. V praxi se často stává, že stěžovatel podá námitky až těsně před uplynutím této lhůty a zadavatel pak nemá možnost na případně oprávněné námitky reagovat změnou zadávacích podmínek, ale již jen zrušením zadávacího řízení. Proto novela umožňuje, aby zadavatel v zadávací dokumentaci stanovil, že námitky lze podat nejpozději 72 hodin před uplynutím uvedených lhůt. V takovém případě je lhůta pro podání námitek rozhodující také pro počítání mezní lhůty pro uveřejnění vysvětlení zadávacích podmínek dle § 98 ZZVZ, resp. pro posouzení přiměřenosti délky lhůty pro podání nabídek či žádostí o účast.

K § 258 – Podání podnětu k ÚOHS

Novelou se Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) stanoví povinnost sdělit ve lhůtě 6 měsíců tomu, kdo podal podnět k zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele ex offio, zda řízení zahájil, či nikoliv, případně že šetření podnětu nebylo možno v této lhůtě dokončit. Šetření podnětu však nesmí trvat déle než 24 měsíců.

Nová hlava III v části třinácté (§ 272a až § 272c) – Řízení o žalobách proti rozhodnutí ÚOHS

Pozměňovacím ustanovením se doplňují speciální ustanovení k soudnímu řádu správnímu.

Pokud zadavatel zpřístupnil ÚOHS dokumentaci o veřejné zakázce v certifikovaném elektronickém nástroji, je ji povinen v obdobném rozsahu zpřístupnit rovněž správnímu soudu.

Pokud účastník v řízení před správním soudem navrhuje předběžné opatření, je povinen složit kauci ve stejné výši, jako měla být složena v řízení před ÚOHS. Pokud soud návrh zamítne, kauce připadne státu.

Správní soud je povinen do 5 pracovních dní informovat ÚOHS o tom, že byla podána žaloba.

Nabytí účinnosti novely

V současnosti je standardem, že právní předpisy, nevyžadují-li okolnosti jinak, nabývají účinnosti vždy k 1. lednu či 1. červenci příslušného roku. Stejně tomu mělo být v případě předmětné novely. S ohledem na podstatné zdržení legislativního procesu je však nově navržena účinnost na třicátý den po vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů.

LEGISLATIVNÍ PROCES V SENÁTU

Návrh (senátní tisk č. 74) byl projednán Senátem Parlamentu České republiky dne 10. 5. 2023 s tím, že zákon byl vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.

Senát přijal ³⁾ kromě jiného tyto dva zásadní návrhy změn:

- Navýšení limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu o 50 %, tj. na 3 mil. Kč u dodávek a služeb a 9 mil. Kč u stavebních prací.
- Zrušení § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a vložení obdobné úpravy do § 48 ZZVZ, tedy zákaz zadání veřejné zakázky, pokud je dodavatelem člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu či právnická osoba, jejímž je člen vlády či vedoucí jiného ústředního správního úřadu skutečným majitelem. Oproti úpravě v zákoně o střetu zájmů by mělo dojít k několika úpravám:

3) Viz usnesení Senátu č. 166.

- povinnost se nevztahuje na veřejné zakázky malého rozsahu, nýbrž jen na veřejné zakázky zadávané v zadávacích řízeních;
- povinnost se nedotýká všech zadavatelů, ale pouze organizačních složek České republiky, České národní banky a státních příspěvkových organizací, resp. jiných právnických osob, které jsou jimi ovládané ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) ZZZVZ; dále se vztahuje také na „sektorové“ zadavatele, kteří jsou pod dominantním vlivem těchto osob;
- aplikace zákazu je obligatorní pouze vůči vybranému dodavateli, nikoliv všem účastníkům zadávacího řízení;
- člen vlády (jiného ústředního správního úřadu) musí být skutečným majitelem; bylo opuštěno výkladově nejasné 25% vlastnictví obchodního podílu, které činilo problémy zejména ve vztahu ke svěřenským fondům či jiným právnickým osobám, než jsou obchodní korporace;
- schválen naopak nebyl návrh, aby dodavatel mohl prokázat, že k ovlivnění nedošlo; to ale souvisí zřejmě s omezením působnosti ustanovení jen na zadavatele na „ústřední úrovni“, neboť největší pochybnosti vyvstávaly ohledně toho, zda člen vlády může reálně ovlivňovat zakázky např. na municipální úrovni.

OPAKOVANÉ HLASOVÁNÍ V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Opakované hlasování o návrhu novely v Poslanecké sněmovně se konalo dne 30. 5. 2023. Poslanecká sněmovna musela dle čl. 47 Ústavy hlasovat o návrhu zákona nejprve ve znění senátních pozměňovacích návrhů. Pokud by nebyly přijaty, pak by hlasovala znovu o návrhu v původním znění; ke schválení by v takovém případě byla potřeba nadpoloviční většina všech poslanců.

Ministr pro místní rozvoj Ivan Bartoš nedoporučil navýšení limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu bez dalších souvisejících úprav. Přislíbil však přípravu další novely, která by se úpravou limitů a související úpravou zadávání zakázek pod evropskými limity (tj. jak veřejnými zakázkami malého rozsahu, tak podlimitními zakázkami) zabývala komplexněji. Pozitivně se vyjádřil k navržené úpravě střetu zájmů, kterou rovněž přislíbil uplatnit samostatně.

Sněmovna nakonec velkou většinou hlasů setrvala na jí schváleném znění zákona bez pozměňovacích návrhů Senátu.

K OTÁZCE VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK MALÉHO ROZSAHU A OTÁZCE STŘETU ZÁJMŮ

Pro úplnost doplňujeme stručné vyjádření k otázce finančních limitů pro veřejné zakázky malého rozsahu. Je skutečností, že finanční limit 2 mil. Kč bez DPH byl stanoven již před více než 20 lety v dubnu 2001 novelou tehdy platného zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek. S přijetím nového zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v roce 2006 byl pak navýšen limit pro veřejné zakázky na stavební práce na částku 6 mil. Kč bez DPH. Tyto limity pak převzal i stávající ZZZVZ. Pokud se na problematiku podíváme optikou prostého započtení inflace, pak je logické, že by ke zvýšení za dobu 22, resp. 17 let muselo dojít. Je však otázkou, zda tyto limity nebyly z pohledu tehdejší cenové hladiny příliš vysoké.

MMR jako protiargument uvádí mimo jiné skutečnost, že nové limity by byly jedny z nejvyšších v EU. Například Rakousko má standardně limit pro přímé zadání ve výši pouze 50 tis. euro, tedy kolem 1,2 mil. Kč. Pouze v nedávné době byl tento limit za účelem podpory ekonomiky zvýšen na 100 tis. euro, avšak pouze dočasně do poloviny letošního roku. Nicméně srovnání není zcela jednoduché, protože nad touto hranicí je možné postupovat v uzavřené výzvě určitému počtu dodavatelů, které je možné u dodávek a služeb do 80 tis. euro (cca 2 mil. Kč) a u stavebních prací do 300 tis. euro (cca 7,2 mil. euro). I tak lze ale tyto limity považovat za spíše srovnatelné se stávající výší.

Dalším hlediskem je otázka podílu veřejných zakázek, které jsou zadávány bez pevných pravidel a s omezenou mírou kontroly a také omezenou možností obrany dodavatelů. V diskusi ve Sněmovně zaznělo, že již nyní jde o přibližně 50 % všech veřejných zakázek. Navýšením limitů by se podíl samozřejmě výrazně zvýšil.

V neposlední řadě je také třeba upozornit, že aktuálně je limit pro podlimitní veřejné zakázky na dodávky a služby v případě tzv. centrálních zadavatelů (organizační složky státu, jejich příspěvkové organizace a Česká národní banka) ve výši pouze 3,6 mil. Kč (u ostatních zadavatelů činí 5,6 mil. Kč). Je tak otázkou, zda má smysl udržovat pro takto úzké finanční rozmezí v platnosti specifická pravidla pro podlimitní veřejné zakázky, které se řídí částí třetí ZZVZ. Větší smysl by dávalo podrobit revizi celou oblast pod evropskými limity a spíše stanovit nižší hranici, pod níž by bylo možné přímé zadání pouze při dodržení 3E, a zbylou oblast podřídit jednodušším, ale konkrétněji stanoveným pravidlům podobným otevřené a uzavřené výzvě používané dnes u veřejných zakázek malého rozsahu.

Je navíc zřejmé, že tlak na zvyšování limitů je dán zejména snahou zadavatelů vyhnout se možnosti podání námitek a návrhu na přezkum ÚOHS, které mohou způsobit velmi podstatné zdržení v zadávacím řízení. Na druhou stranu dodavatelé jsou velmi často zcela bezmocní proti různým nestandardním krokům zadavatele. Řešením by proto bylo umožnit podání námitek i přezkum ÚOHS i pro menší zakázky (mimo oblast přímého zadání), avšak s tím, že námítka a návrh na přezkum by nevedly k pozastavení zadávacího řízení; výsledkem by tak nebyla možnost nápravy, ale pouze sankce pro zadavatele. Taková úprava by vedla k zajištění dostatečné míry obrany pro dodavatele, ale zároveň by bránila zneužívání opravných prostředků v konkurenčním boji apod.

Co se týká otázky střetu zájmů v zadávacím řízení, stávající úprava je problematická minimálně ze tří důvodů. Prvním je skutečnost, že § 48 odst. 1 umožňuje vyloučit účastníka pouze z důvodů stanovených „tímto zákonem“, tj. ZZVZ. Ustanovení o střetu zájmů členů vlády je však upraveno v § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Byla proto vedena poměrně složitá debata, jejímž závěrem sice bylo, že by se mělo postupovat dle pravidla „lex posterior derogat legi priori“, případně „lex specialis derogat legi generali“, jednoznačně však tento výklad přijímán není. Druhým problémem je zvolená konstrukce vlastnictví 25% podílu v obchodní společnosti, která se stala předmětem sporu ve vztahu ke svěřenským fondům a jiným právním formám, než jsou obchodní společnosti. Třetím problémem je soulad s právem EU, neboť to vyžaduje, aby měl doda-

vatel možnost prokázat, že k ovlivnění nedošlo. Ve stávajícím znění je toto problematické s ohledem na široký záběr ustanovení a oprávněně bývá vznášena pochybnost, zda člen vlády ovládající dodavatele může ovlivnit zadávací řízení veřejné zakázky malého rozsahu určité obce nebo třeba určitého spolku v pozici dotovaného zadavatele.

Ministerstvo pro místní rozvoj přislíbilo se oběma těmito tématy dále zabývat. O dalším vývoji budeme čtenáře informovat.

ZÁVĚR

Návrh novely bude následně předložen k podpisu prezidentu republiky a poté publikován ve Sbírce zákonů. Nabytí účinnosti novely je stanoveno na 30 dní po její publikaci. Lze je proto očekávat pravděpodobně v průběhu měsíce července tohoto roku. Bude tak ukončen více než 4 roky trvající legislativní proces.

Kulatý stůl ombudsmana 2023 řešil vstupy na pozemky a do staveb a vzájemné odstupy staveb

**Hana Kašpárková, Tomáš Maňas, Stanislava Neubauerová,
Marie Poláčková, Jana Vašíková, Jitka Večeřová**

Dne 20. dubna 2023 JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv, uspořádal se zástupci odborné veřejnosti z řad Ministerstva pro místní rozvoj, krajských stavebních úřadů, magistrátů hlavního města Prahy a statutárního města Brna a České společnosti pro stavební právo tradiční kulatý stůl.

Hlavními tématy byly tentokrát vstupy na pozemky či do staveb a posuzování vzájemných odstupových vzdáleností mezi stavbami. Jejich zvolení nebylo náhodné. Ochránce v posledním roce zaznamenal zvýšený nápad podnětů, které se týkaly těchto otázek.

Vstupy na pozemky, do staveb a otázky související

Vstup na pozemky a do staveb je zásahem do výkonu vlastnického práva, které je jedním ze základních ústavně garantovaných práv a svobod. Navzdory tomu stavební úřady, resp. oprávněné úřední osoby, bez vstupu na pozemek a do stavby nejsou sto zjistit skutečný stav věci, který je podkladem pro jejich další procesní úkony.

Vstup na pozemky a do staveb včetně obydlí je spojen s řadou obtíží nejen právního, ale také faktického charakteru. Účastníci diskutovali s ombudsmanem otázky ochrany veřejných zájmů, které odůvodňující zásah do vlastnického práva v podobě vstupů.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“),¹⁾ státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Toto pravidlo se promítá také v dalších člancích Listiny,²⁾ ze kterých plyne, že ani právo vlastnické nelze prosazovat bez omezení. Vlastník pozemku či stavby nesmí výkonem svého vlastnického práva poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí a další hodnoty veřejného zájmu nad zákonem stanovenou mírou.

Prosazení státní moci na úkor vlastnického práva, jako vstupy oprávněných úředních osob do staveb a na pozemky, je možné jen za podmínek a z důvodů stanovených stavebním zákonem. Hlavním cílem je ochrana hodnot veřejného zájmu, jejichž výčet uvádí § 132 odst. 3 stavebního zákona.³⁾

Ustanovení § 172 odst. 1 stavebního zákona zakotvuje obecný princip, že na pozemky a do staveb může oprávněná úřední osoba **vstoupit s vědomím vlastníka** (nikoliv však se souhlasem). Výjimkou je bezprostřední ohrožení životů nebo zdraví osob či zvířat v případech popsanych v § 172 odst. 2, v nichž může oprávněná úřední osoba vstoupit bez vědomí vlastníka.

Zákonodárce nijak nespécifikuje pojem „s vědomím vlastníka“. Jde tedy o tzv. neurčitý právní pojem, který stavební úřad musí vyložit vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu.

K náležitostem a formě uvědomění vlastníka se prozatím (nepřímo) vyjádřil Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 11. 10. 2018, č. j. 45 A 15/2016-88.⁴⁾ V něm uvedl, že vyzoomění (uvědomění) vlastníka o plánovaném vstupu nemá žádné předepsané náležitosti ani formu. Avšak musí z něj být zřejmé, že oprávněná úřední osoba hodlá vstoupit na pozemek nebo do stavby. Zcela postačí ústní forma vyzoomění.

Účastníci kulatého stolu diskutovali o možnostech neformálního uvědomění vlastníka o vstupu např. formou zaslání SMS nebo e-mailem. Mezi diskutujícími převážil názor, že na rozdíl od přímé ústní formy uvědomění vlastníka, uvědomění na kontaktní údaje, které vlastník sám stavebnímu úřadu sdělí (např. telefonní číslo, e-mailovou adresu) nese za současné právní úpravy stavebního zákona značné riziko. Zejména v případech sporů

1) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

2) Čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny.

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

4) Rozsudek byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 1 As 370/2018-38, a následně i usnesením Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2066/19-1.

stavební úřad, resp. oprávněná úřední osoba, bude moci jen stěží prokázat, že vlastníka skutečně vyrozuměla. Uvedené diskutující demonstrovali na příkladech, kdy je nemožné prokázat, že oprávněná úřední osoba skutečně telefonicky hovořila s vlastníkem nebo že si vlastník SMS zprávu či e-mail skutečně přečetl. Z uvedených důvodů účastníci kulatého stolu nepřijali názor, že pro naplnění požadavku uvědomění vlastníka o vstupu ve smyslu § 172 odst. 1 stavebního zákona postačí jej uvědomit telefonicky, SMS zprávou či e-mailem. Uvedené způsoby uvědomění považovali diskutující za neprůkazné.

Podle drtivé většiny účastníků kulatého stolu by současné výkladové nejasnosti stavebního zákona ohledně vyrozumění vlastníka mohl odstranit nový stavební zákon.⁵⁾ Ten zachovává obecnou povinnost vstoupit na pozemky a do staveb s vědomím vlastníka. Avšak v ustanovení § 293 odst. 1 výslovně stanoví, že uvědomění vlastníka nevyžaduje písemnou formu. To prakticky znamená, že potvrzuje závěr výše uvedené judikatury ke stávajícímu stavebnímu zákonu (Krajský soud v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 45 A 15/2016-88).

Rozsah, kvalita poznatků a okamžik, kdy je má mít oprávněná úřední osoba k dispozici, aby mohla vstoupit, bylo další téma diskuse. Zúčastnění se shodli, že jde zpravidla o **soubor poznatků, které odůvodňují vstup** na pozemky a do staveb. Převládá názor, že postačí, pokud oprávněná úřední osoba má takové poznatky těsně před vstupem a také těsně před vstupem s nimi vlastníka seznámí.

Diskutující se shodli, že i v mimořádných případech, kdy oprávněná úřední osoba může vstoupit bez vědomí vlastníka,⁶⁾ je dostačující, pokud poznatky, jež svědčí o bezprostředním ohrožení, má tato osoba těsně před vstupem. V té souvislosti je na místě odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu,⁷⁾ ve kterém soud jasně deklaroval, že oprávněná úřední osoba nepostupuje nezákonně, i když se následně nepotvrdí její předpoklad vstupu, tj. nepotvrdí se důvodnost, pro který vstoupila na pozemek či do stavby.

Živá diskuse se rozproutila nad tématem, zda **tzv. třetí osoby, zejména vlastníci sousedních pozemků a staveb, mají právo, resp. mohou se domoci vstupu**, pokud jim v tom vlastník pozemku či stavby brání. Zúčastnění se shodli, že je třeba rozlišovat mezi ohledáním jako důkazem dle § 54 správního řádu⁸⁾ a kontrolní prohlídkou stavby jako faktickým úkonem dozoru stavebního úřadu nad plněním veřejnoprávních povinností dle § 133 a násl. stavebního zákona.

Jde-li o ohledání, pak mají účastníci řízení (sousedé) právo vyjádřit se a být přítomni provádění důkazů, což je také důkaz ohledáním. Tomu odpovídá povinnost vlastníka pozemku či stavby ohledání strpět včetně přítomnosti ostatních účastníků a jejich zástupců.

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

6) Ustanovení § 172 odst. 2 stavebního zákona.

7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 1 As 370/2018-38, usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2066/19-1.

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

Avšak řada účastníků kulatého stolu zmínila konkrétní případy, kdy naplnění tohoto základního procesního práva účastníka řízení bylo v praxi značně obtížné. Právníci Kanceláře zmínili možnost řešit situaci tak, že stavební úřad pořídí o průběhu ohledání audiovizuální záznam, který založí do spisu spolu s protokolem o průběhu ohledání. Účastníci řízení (sousedé) se mohou nahlédnutím do spisu s audiovizuálním záznamem a protokolem seznámit a vyjádřit se k jejich obsahu.⁹⁾

Jde-li o vstup na pozemky a do staveb spojený s výkonem kontrolní a dozorové činnosti stavebního úřadu ve veřejném zájmu, převážil názor, že třetí osoby (sousedé) nemají právní nárok vstoupit na pozemek či do stavby. Uvedené ovšem neplatí pro přizvané osoby, tj. osoby, které mají odborné znalosti a oprávněná úřední osoba je přízve. Takové osoby mají právo vstoupit na pozemek a do stavby.¹⁰⁾

Specifickou kategorií vstupů představují **vstupy do obydlí**. Nedotknutelnost obydlí je zaručena jak Listinou (čl. 12), tak Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 8). Prolomit nedotknutelnost obydlí a vstoupit do něj bez souhlasu uživatele obydlí lze dle Listiny i Úmluvy pouze za určitých podmínek.¹¹⁾ Ustanovení zákona, které zakotvuje oprávnění úředním osobám vstoupit do obydlí, tak musí být vždy vykládáno v souladu s Listinou. Stavební zákon upravuje vstup do obydlí v § 172 odst. 3. Pro vstup do obydlí vyžaduje existenci nezbytnosti vstupu pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro provozování hospodářské činnosti, může do něj úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

Stavební zákon, stejně jako většina dalších právních předpisů zakotvujících vstupy do obydlí, je založen na zásadě nenásilného vstupu. Pokud tedy uživatel obydlí odmítne úředním osobám umožnit vstup do svého obydlí, nemůže se úřední osoba domáhat vstupu násilím (vč. např. přelezení plotu), i když jsou naplněny podmínky pro vstup do obydlí a uživatel má povinnost vstup umožnit.

9) K diskusi byl předložen i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2023, č. j. 8 As 169/2021-39, podle jehož závěru, pokud správní orgán provede dokazování znaleckým posudkem a zvukovým záznamem, aniž by nařídil jednání (§ 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), či sepsal protokol o provedení důkazu (§ 18 odst. 1 správního řádu), zatíží řízení vadou. Tato vada nicméně nemusí mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního], pokud účastník měl možnost se s obsahem důkazních prostředků seznámit a vyjádřit se k němu (§ 36 odst. 3 správního řádu).

10) Ustanovení § 172 odst. 4 stavebního zákona.

11) Viz čl. 12 odst. 3 Listiny, dle kterého mohou být vedle domovní prohlídky dovoleny i další zásahy do nedotknutelnosti obydlí, avšak musí to stanovit zákon, a to pouze pro případy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.

Účastníci kulatého stolu debatovali o samotném pojmu „obydlí“. Pro jeho vymezení lze vyjít z § 133 trestního zákoníku,¹²⁾ dle kterého se obydlím rozumí dům, byt nebo jiná prostory sloužící k bydlení a příslušenství k nim náležející. Obydlím tak bude nejen samotný rodinný dům či byt, ale může jím být i sklep, sklepní kóje, půda, terasa, garáž, ohrazená přilehlá zahrada a objekty na ní, dále pak obytné přívěsy, chaty, vysokoškolské koleje, internáty, hotelové pokoje, a další.¹³⁾

Ve vztahu k pojetí rozestavěné stavby jako obydlí potom zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv poukázali na aktuální rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2022, č. j. 62 A 18/2021-92 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 As 263/2018-33 a ze dne 6. 11. 2015, č. j. 4 As 215/2015-32. Z rozsudků vyplývá, že i rozestavěná stavba může být obydlím. Je na stavebních úřadech, aby v každém jednotlivém případě posoudily, zda se jedná o obydlí, či nikoli.

Dalším bodem diskuse byly **obsahové náležitosti protokolu o vstupu** na pozemek a do stavby. Rozprava vycházela z rozsudku Nejvyššího správního soudu,¹⁴⁾ ve kterém soud dovodil, že protokol o kontrolní prohlídce je veřejnou listinou, a tudíž klíčovým důkazem v řízení. I přesto má účastník řízení právo takovou listinu aktivně rozporovat.

Přítomní se shodli, že minimální obsahový standard vychází z § 18 odst. 2 správního řádu. Nadto má protokol o vstupu obsahovat popis skutečností, které vstup odůvodňovaly, skutečností zjištěných na místě, záznam vyjádření zúčastněných osob, dotazů osob zúčastněných ohledání svědkům, znalcům, jakož i odpovědi na tyto dotazy atd. V případě pořízení audiozáznamu/audiovizuálního záznamu je vhodné, aby protokol obsahoval také popis jeho technických parametrů.

Zajímavou diskusi přineslo téma **obtěžování sousedským „kročejovým“ hlukem**. Jde zejména o situace, kdy se na stavební úřad obrátí uživatelé (vlastníci, nájemci) bytu v bytovém domě poté, co v sousedním bytě došlo k stavebnímu zásahu či celkové výměně podlahové krytiny (zpravidla včetně podlahového souvrství).

Byť obtěžování „kročejovým“ hlukem je povahou spíše soukromoprávní a stavební úřady obvykle namítajícího souseda odkazují na civilní soud k podání sousedské (imisní) žaloby, nejedná se o námitku, která je vyloučena z působnosti stavebního úřadu.

Pokud stavební úřad danou námitku obdrží, měl by nejprve vyhodnotit, zda námitka obtěžování „kročejovým“ hlukem souvisí se stavební činností (např. výměnou podlahové krytiny) v sousedním bytě. V praxi se může jednat o nepovolenou stavební úpravu či

12) Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

13) K výkladu pojmu obydlí existuje poměrně bohatá judikatura. Lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2022, sp. zn. 21 Cdo 252/2021.

14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č. j. 8 As 64/2021-45, a opět rozsudek ze dne 10. 3. 2023, č. j. 8 As 169/2021-39.

nepovolené udržovací práce vyžadující projednání v řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Pokud půjde o stavební činnost v tzv. volném režimu, která ovšem zhoršuje zvukoizolační vlastnosti stavby stanovené příslušnou technickou normou¹⁵⁾ a vyhláškou o technických požadavcích na stavby,¹⁶⁾ je dán důvod, aby stavební úřad projednal provedené práce v řízení dle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Jak vyplynulo z diskuse, v intencích výše uvedené úpravy se danou otázkou detailněji zabývaly krajské úřady Olomouckého a Jihočeského kraje.

Kročejovou neprůzvučnost je možné prakticky prokázat jen měřením. Měření ovšem předpokládá současný přístup do obou sousedících bytů a logicky tedy i součinnost „obtěžujícího“ souseda. Ne vždy je však v jeho zájmu součinnost úřadu poskytnout. Stavební úřad se v takovém případě bude muset vypořádat s naplněním podmínek vstupu do obydlí dle ustanovení § 172 odst. 3 stavebního zákona. Současně vlastníkovi (nájemci) bytu, který neumožní vstup, hrozí pořádková pokuta.¹⁷⁾

V dané souvislosti upozornili účastníci konference na to, že právo na přístup do bytu má také osoba odpovědná za správu domu (zpravidla SVJ), a to dle § 1182 občanského zákoníku.¹⁸⁾ Informace o stavebních úpravách v bytových jednotkách tak může stavební úřad zjistit i od společenství vlastníků.

Na kulatém stole jsme hovořili také o situacích, v nichž může stavební úřad požádat o poskytnutí **součinnosti Policii České republiky** („policie“). Podle § 135 správního řádu se jedná o případy, kdy hrozí, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku (v úvahu přichází např. odůvodněná obava z agresivního stavebníka, který by mohl ohrozit oprávněnou úřední osobu).

Ustanovení § 135 správního řádu však policii nesvěřuje žádné nové (zvláštní) pravomoci. Kroky policie jsou tak omezeny na její pravomoci, které jí svěřuje zákon o policii,¹⁹⁾ případně další zákony – např. podle § 63 správního řádu může policie provést vynucení vykázaní osoby z ohledání na místě.

Specifická situace nastane, pokud vlastník odmítne vpustit stavební úřad na pozemek nebo do stavby. Přivolaná policie může do těchto prostor vstoupit pouze při splnění podmínek § 40 zákona o policii,²⁰⁾ které jsou velmi přísné, neboť smyslem tohoto ustanovení

15) ČSN 73 0532 Akustika; ČSN EN ISO 717-1 Akustika. Část 1: Vzduchová neprůzvučnost; ČSN EN ISO 717-2 Akustika. Část 2: Kročejová neprůzvučnost.

16) Ustanovení § 14 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

17) Ustanovení § 173 stavebního zákona.

18) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

19) Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

20) Ustanovení § 40 odst. 1 zákona o policii: Policista je oprávněn vstoupit bez souhlasu uživatele do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek a provést tam potřebné úkony nebo jiná opatření

je zabránit hrozícímu nebezpečí, a to provedením neodkladných úkonů policie, nikoliv jiných subjektů (např. stavebního úřadu). Krajský soud v Praze²¹⁾ k tomu vyslovil, že oprávnění policie nelze využít k vytvoření podmínek stavebnímu úřadu k provedení jeho úkonu – policie tedy obecně nemůže na místě zjednávat stavebnímu úřadu vstup do staveb, pokud stavebník vstup jednoduše odepře.

Pokud by stavební úřad žádal policii o součinnost ve formě zajištění vstupu do stavby, měl by pamatovat na to, že jeho žádost může být úspěšná pouze tehdy, pokud policie vyhodnotí, že podmínky § 40 zákona o policii jsou splněny. Je vhodné, aby stavební úřad již v žádosti o součinnost uvedl, z jakého důvodu se jedná o naléhavou situaci, která nesnese odkladu a že vstup do stavby je nezbytný pro ochranu zdraví osob apod.

Závěr diskuse vstupů na pozemky a do staveb patřil aplikaci § 172 odst. 5 stavebního zákona. Účastníci kulatého stolu potvrdili poznatky ochránce, že stavební úřady v zásadě nenařizují vlastníkovu **povinnost umožnit vstup na svůj pozemek a do stavby**. Splnění (vymožení) daného rozhodnutí, dle diskutujících, lze reálně dosáhnout ukládáním donucovacích pokut.²²⁾

Vzájemné odstupy staveb

Dalším tématem kulatého stolu byly technické požadavky na stavby a posuzování vzájemných odstupů staveb za situace, kdy povolovaná stavba zahrnuje ustupující podlaží.

V úvodní části přestavil Ing. Josef Remeš, Ph.D. z Fakulty stavební Vysokého učení technického v Brně projekt „**Stavební příručka**“. Příručka byla vydaná v knižní podobě, nyní se připravuje její třetí, aktuální verze, v elektronické podobě. Příručka je primárně určena pro stavební projektanty, architekty, studenty nebo učitele stavebních oborů, ale může sloužit i jako jedna z praktických pomůcek pro stavební úřady. Zahrnuje mimo jiné i grafické znázornění požadavků na vzájemné odstupy staveb dle § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb.²³⁾ Podrobnosti autor uvádí na svých stránkách stavebniprirucka.cz.

Zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv následně představili případ, kdy se **otázka odstupů staveb** posuzovala v rámci povolování změny dokončené stavby, která spočívala v nástavbě na bytovém domě. Nástavba byla ustoupená o několik metrů s tím, že na zbytku stávající střechy měla být provedena terasa náležející k bytové jednotce v nástavbě.

V daném případě se posuzovala odstupová vzdálenost mezi sousedním rodinným domem a bytovým domem, resp. povolovanou nástavbou bytového domu. Relevantní přítom byla

jen tehdy, jestliže věc nesnese odkladu a vstup tam je nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti.

21) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 45 A 15/2016-88.

22) Ustanovení § 112 písm. c) ve spojení s § 129 správního řádu.

23) Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

tato ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb.:

- § 25 odst. 4: 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 (...)**.
- § 25 odst. 8: Vzájemné odstupy a vzdálenosti se měří na **nejkratší spojnici** mezi vnějšími povrchy obvodových stěn, balkonů, lodžii, teras, dále od hranic pozemků a okraje vozovky pozemní komunikace.

V daném případě je tedy nutné zodpovědět otázku, jaká výška stavby je pro nás rozhodná, a „odkud“ budeme odstupovou vzdálenost měřit.

Zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv nastínili tři základní možnosti posuzování odstupových vzdáleností, které teoreticky přicházejí v úvahu.

První variantou je vyjít z výšky stěny bytového domu (jako vyšší z protilehlých stěn) včetně nástavby a vzdálenost měřit od obvodové stěny („paty“) bytového domu. V rámci této varianty je pro posouzení odstupů v zásadě irelevantní, jak dalece bude nástavba ustoupená.

Druhou variantou je vycházet pouze z výšky bytového domu bez povolené nástavby s argumentem, že povolovaná nástavba už není protilehlou stěnou, když je ustoupená. Vzdálenost mezi domy by se měřila stejně jako ve variantě první, tj. od paty bytového domu jako nejkratší spojnice mezi stěnami rodinného a bytového domu. V tomto případě by byla irelevantní výška samotné nástavby. Tu by omezovaly v podstatě jen obecné požadavky na odstupy staveb zakotvené v § 25 odst. 1 vyhlášky,²⁴⁾ případně požadavky územní plánovací dokumentace.

Třetí variantou je vyjít z výšky bytového domu včetně nástavby a odstupovou vzdálenost měřit od hrany obvodového zdíva (ustoupené) nástavby. Tato varianta je však dle názoru zástupců Kanceláře veřejného ochránce práv v rozporu s § 25 odst. 8 vyhlášky, neboť obvodové zdívo nástavby nepředstavuje ve vztahu k rodinnému domu nejkratší spojnici mezi předmětnými domy.

Ačkoli se účastníci kulatého stolu neshodli „jednohlasně“ na jedné z předestřených variant, převažoval názor, že je třeba vyjít z varianty číslo jedna. Je sice nejpřísnější co do požadavků na odstupy staveb, ale zřejmě nejlépe vystihuje požadavky vyhlášky. Výjimkou by byly případy, kdy by ustoupené podlaží bylo např. jen technickou „místností“, nebo by ustoupení bylo velmi výrazné. Potom by zřejmě připadala v úvahu spíše varianta druhá.

24) Ustanovení § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.: Vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.

Zástupci Ministerstva pro místní rozvoj upozornili na to, že v nově připravované vyhlášce bude posuzování odstupových vzdáleností řešené jiným způsobem.

Diskutovaná judikatura správních soudů

Na závěr kulatého stolu probíhala debata nad aktuální správní judikaturou.

Prvním z nich byl rozsudek **Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42**, ve kterém tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že lhůta k podání žádosti o dodatečné povolení stavby stanovená stavebním zákonem ve znění účinném od 1. 1. 2013 je lhůtou procesní propadnou. Přítomní se shodli, že je třeba se k danému rozsudku stavět s opatrností. Krajské úřady nepřijaly daný právní názor jednomyslně. Z uvedeného důvodu neinstruuji podřízené úřady, aby lhůtu pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby posuzovaly jako lhůtu propadnou, jejíž nedodržení vylučuje žádosti o dodatečné povolení vyhovět.

V daném rozsudku soud vyslovil také názor, že uplynutí lhůty pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby není překážkou pro vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Limitem pro vydání nového rozhodnutí je však podle soudu právní moc rozhodnutí o odstranění stavby.²⁵⁾

V minulosti se správní soudy zabývaly spíše případy, kdy stavebník podával opožděné či opakované žádosti o dodatečné povolení stavby. To je však odlišná situace od podání žádosti o nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu, byť se v určité míře může jevit jako obdobná, protože vydání nového rozhodnutí předpokládá předchozí podání žádosti o dodatečné povolení stavby, které stavební úřad nevyhověl.

V rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As166/2015-33, soud posuzoval případ, kdy stavební úřad nejprve pravomocně rozhodl o odstranění stavby a teprve poté podal stavebník žádost o dodatečné povolení stavby. Soud uvedl, že správní orgány pochybily, když vedly samostatné řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby a meritorně o ní rozhodly, ačkoli existovalo pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby.²⁶⁾ Za takových procesních okolností se lze ztotožnit s názorem soudu, že podání žádosti o dodatečné povolení stavby za situace, kdy stavební úřad již pravomocně nařídil stavbu odstranit, je žádostí zjevně právně nepřipustnou. Soud se v rozsudku nevěnoval institutu nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Je možné doplnit, že za dané procesní situace by nemohlo dojít k aplikaci § 101 písm. b) správního řádu, neboť chybí předpoklad dříve podané žádosti o dodatečné povolení stavby v průběhu (přerušeno) řízení o odstranění stavby.

Z uvedeného judikátu vycházel tříčlenný senát v rozsudku ze dne 3. 2. 2022, č. j. 2 As 73/2021-25, když posuzoval situaci, kdy stavebník podal v průběhu odvolacího

25) Srov. bod 25 rozsudku ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42.

26) Srov. bod 15 rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33.

řízení o odstranění stavby třetí žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad řízení o žádosti zastavil poté, co odvolací krajský úřad potvrdil rozhodnutí o odstranění stavby. V okamžiku rozhodování stavebního úřadu tedy absentovalo řízení o odstranění stavby.

Soud neshledal důvod odchýlit se od názoru, že řízení o dodatečném povolení stavby lze vést pouze v rámci (přerušného) řízení o odstranění stavby. V uvedeném rozsudku se však soud nezmiňuje o institutu nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu, resp. nezaobírá se možností, zda by na opětovně podanou žádost o dodatečné povolení stavby bylo možné nahlížet jako na žádost o nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu.

Pokud bychom zcela přijali tezi, že nejde vést řízení o dodatečném povolení stavby, jestliže již existuje pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby, vyloučili bychom tím i aplikaci ustanovení o obnově řízení a přezkumném řízení ve vztahu k rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv prozatím nevidí důvod odklánět se od jimi dříve prezentovaného názoru, že by se stavební úřad měl zabývat žádostí o vydání nového rozhodnutí i po právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, pokud k tomu budou naplněné zákonné předpoklady. Blíže viz str. 67–69 sborníku *Odstraňování staveb II.*²⁷⁾

Dále účastníci kulatého stolu diskutovali nad **usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 6 As 285/2021-33**, kterým byla rozšířenému senátu položena otázka „Jakým způsobem se má doručovat rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí vydanému v řízení s velkým počtem účastníků vlastníku sousední nemovitosti (vedlejšímu účastníku řízení), který podal toto odvolání?“. V usnesení předkládá šestý senát argumenty pro to, že by se takovému vedlejšímu účastníkovi mělo doručovat individuálně. Zároveň se vypořádává s dosavadní judikaturou týkající se doručování v řízení s velkým počtem účastníků.

Přítomní zástupci úřadů vyjádřili jednoznačný postoj, že pokračují v praxi doručování rozhodnutí o odvolání vedleším účastníkům řízení prostřednictvím veřejné vyhlášky na úřední desce. Zástupci Kanceláře veřejného ochránce práv se naopak přiklánějí k postupu uvedenému v usnesení, tedy že by i v řízení s velkým počtem účastníků měl odvolací orgán doručovat jednotlivě vedleším účastníkům, kteří podali odvolání. Konečnou odpověď poskytne rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

27) KŘEČEK, Stanislav, FADRŇÁ, Marcela, GREGOROVÁ, Jana, MIKULÁŠTÍK, Jindřich, NEUBAUEROVÁ, Stanislava, PŮČEK, Pavel, STUDNIČKA, Martin, VAŠÍKOVÁ, Jana. *Odstraňování staveb II*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 177. ISBN 978-80-7631-039-1. Dostupné na: https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb_II.pdf

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. září 2016, sp. zn. 23 Cdo 2009/2016 (odpovědnost za vznik škody za nevhodné pokyny objednatele díla)

Zhotovitel, který je podle smlouvy povinen při provádění díla dodržovat určité pokyny objednatele, a neupozorní objednatele na nevhodnost pokynu a tato nevhodnost bude při vynaložení odborné péče zjištělná, odpovídá za vady tak, jako kdyby mu objednatel tyto pokyny nedal. Zhotovitel má povinnost upozornit na nevhodnost pokynu i tehdy, když má objednatel stejně kvalitní povědomí o předmětu díla a muselo mu být zřejmé, že jeho pokyn je nevhodný. Důsledkem nedodržení povinnosti zhotovitele upozornit na nevhodnost pokynů objednatele (příp. věci poskytnutých objednatelem) v případě, že příčinou škody je použití nevhodného materiálu k opravě dodaného objednatelem, je odpovědnost zhotovitel za vznik škody, porušil-li výše uvedenou zákonnou povinnost stanovenou v § 551 ObchZ (§ 2594 OZ).

Poznámka redakce: Judikát je využitelný i pro úpravu podle nového občanského zákoníku.

Městský soud v Praze jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 15. ledna 2015, č. j. 42 Cm 55/2010-275, zamítl žalobu na zaplacení částky 767 610 Kč z titulu náhrady škody a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Soud prvního stupně vycházel z následujícího skutkového stavu.

Žalovaná č. 1) jako zhotovitel uzavřela dne 16. června 2003 smlouvu o dílo č. S03.06.161/I se společností Dolmen Property Development a. s., v níž se zavázala vypracovat projektovou dokumentaci bytového domu, a to ve všech stupních (tzn. pro územní řízení, stavební řízení a prováděcí dokumentaci). Dodatkem č. 3 ze dne 28. dubna 2006 byla práva objednatele z této smlouvy převedena na společnost MAO s. r. o., přičemž s touto společností jakožto se zhotovitelem stavebních prací žalobkyně poté dne 30. června 2006 uzavřela smlouvu o dílo na výstavbu bytového domu.

Dne 17. ledna 2005 bylo vydáno Úřadem městské části Praha 11 rozhodnutí o umístění stavby na základě návrhu podaného společností Dolmen Property Development, a. s. a následně dne 15. května 2006 vydáno stavební povolení na stavbu „Bytový dům Tatarova“, které nabylo právní moci dne 8. června 2006.

Žalobkyně se žalovanou uzavřely dne 15. srpna 2006 smlouvu o dílo č. DT 01-08-06 na provádění výkonu autorského dozoru na akci „Bytový dům Tatarkova v P.“, kterou se žalovaná zavázala seznámit s podklady celé akce, zejména s projektem, s obsahem smluv a s obsahem podmínek stavebního povolení a vykonávat autorský dozor v průběhu výstavby, účastnit se kontrolních akcí a kontrolovat soulad prováděných prací s platnou projektovou dokumentací.

Žalovaná zpracovala prováděcí dokumentaci na základě smlouvy o dílo ze dne 16. června 2003 a na základě jednání s předchůdcem žalobkyně ze dne 15. listopadu 2005, který vznesl požadavek, aby prováděcí dokumentace pro I. etapu byla zpracována tak, aby celkový počet parkovacích stání vyhověl zvýšení počtu stání pro II. etapu, přičemž prováděcí dokumentace zahrnovala zmenšení zastavěné plochy části půdorysu nad průchodem pro pěší oproti dokumentaci ověřené při vydání stavebního povolení v důsledku zkrácení hloubky stavby o 400 mm kvůli parkovacím stáním. Stavební práce pak byly prováděny v souladu s prováděcí dokumentací vypracovanou žalovanou podle těchto pokynů.

Dne 5. dubna 2007 vydal Úřad městské části Praha 11 protokol z prohlídky na stavbě s tím, že část stavby není prováděna v souladu s dokumentací ověřenou při vydání stavebního povolení. V tentýž den požádala žalobkyně o dodatečné povolení změny stavby podložené zdůvodněním změny, které zpracovala žalovaná č. 1). Ke dni 7. dubna byly veškeré práce v části stavby neodpovídající stavebnímu povolení zastaveny. Dodatečné povolení změny stavby před jejím dokončením pak bylo vydáno dne 25. dubna 2007, které nabylo právní moci 27. dubna 2007. Pozastavená část stavebních prací započala opět v den nabytí právní moci dodatečného povolení změny stavby.

Zastavením stavebních prací vznikla žalobkyni škoda, kterou žalobkyně uplatnila na společnosti MAO s. r. o., která odpovídala za řádné provádění stavby. Společnost MAO s. r. o. následně uplatnila škodu na žalované č. 1), která odmítla škodu nahradit. Společnost MAO s. r. o. poté postoupila tuto pohledávku na žalobkyni. V řízení se tedy náhrady škody domáhala žalobkyně vůči žalované č. 1, neboť ta dle tvrzení žalobkyně neupozornila žalobkyni na nesoulad mezi projektovou dokumentací pro stavební povolení a prováděcí projektovou dokumentací, čímž porušila smlouvu o autorském dozoru i smlouvu o vypracování projektové dokumentace. Žalovaná namítala, že postupovala v souladu s pokyny objednatele a smlouvu neporušila. Uvedla, že zde není ani příčinná souvislost mezi vznikem škody a jednáním žalované.

Soud prvního stupně usnesením ze dne 29. listopadu 2011, č.j. 42 Cm 55/2010-165, přistoupil k přistoupení dalšího účastníka do řízení na straně žalované, a to žalované č. 2), neboť ke dni 1. září 2011 došlo k převodu části podniku žalované č. 1) na žalovanou č. 2), včetně pohledávky uplatněné v tomto řízení. Soud prvního stupně k tomu uvedl, že stávající žalovaná č. 1) jako prodávající ručí dle ustanovení § 477 odst. 3 obch. zák. za splnění závazků převedených kupujícím.

Soud prvního stupně na základě výše popsaného skutkového stavu posuzoval, zda jsou naplněny předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu podle ustanovení § 373 obč. zák. a dospěl k závěru, že žalovaná neodpovídá za vzniklou škodu. Podle soudu prvního stupně se žalobkyni nepodařilo prokázat, že nebyla informována, že stavba probíhá podle odlišné projektové dokumentace, než pro kterou bylo vydáno stavební povolení. Žalobkyně dala pokyn ke změně prováděcí projektové dokumentace na jednání 15. listopadu 2005. Žalobkyně tedy o této změně prováděcí dokumentace a jejím případném rozporu se stavebním povolením musela vědět, když sama dala pokyn k její změně. Soud prvního stupně uzavřel, že i kdyby žalobkyni přerušením stavebních prací vznikla škoda, nebylo by to v důsledku jednání žalovaných.

K odvolání žalobkyně Vrchní soud v Praze jako soud odvolací rozsudkem ze dne 4. listopadu 2015, č. j. 4 Cmo 99/2015-332, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Odvolací soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se i s právním posouzením věci soudem prvního stupně. Odvolací soud opět posoudil, zda jsou naplněny předpoklady odpovědnosti za škodu a uzavřel, že žalovaná neporušila žádnou svoji povinnost ze smlouvy o autorském dozoru. Nadto uvedl, že smlouva o autorském dohledu byla uzavřena až v době, kdy se podle předmětné projektové dokumentace již stavělo. Odvolací soud dále uvedl, že škoda nemohla vzniknout ani porušením povinnosti ze smlouvy o zpracování projektové dokumentace, neboť závazek žalované z této smlouvy spočíval ve vypracování dokumentace pro provedení stavby při dodržení architektonické a celkové koncepce podle dokumentace vypracované ke stavebnímu povolení, přičemž tato koncepce byla dle odvolacího soudu v souladu se stavebním povolením.

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně dovolání, jehož přípustnost dovozuje z ustanovení § 237 o. s. ř., neboť napadené rozhodnutí spočívá na vyřešení právních otázek, při jejichž řešení se odvolací soud dle názoru dovolatelky odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. Dovolatelka uplatnila dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci dle § 241a odst. 1 o. s. ř.

Dovolatelka předestřela několik právních otázek, na jejichž vyřešení dle jejího názoru spočívá napadené rozhodnutí a při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. Všechny otázky nastolené dovolatelkou směřují k tomu, jaké jsou důsledky udělení nevhodného pokynu objednatel zhotoviteli, konkrétně zda je zhotovitel vázán pokynem objednatel, i když se k tomu ve smlouvě výslovně nezavázal, zda má v takovém případě povinnost uvedenou v § 551 odst. 1 obč. zák. a zda soud přihlíží ex offio k tomu, zdali zhotovitel svoji povinnost dle § 551 odst. 1 obč. zák. splnil. Další otázkou předestřenou dovolatelkou je to, zda pokyn udělený objednatel zánik písemným smluvním ujednáním mezi objednatel a zhotovitel, které realizaci takového pokynu, byť nepřímo, vylučuje.

Dle názoru dovolatelky se odvolací soud odchýlil od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. června 2009, sp. zn. 23 Cdo 2210/2009, podle kterého zhotovitel, který je dle smlouvy

povinen při provádění díla dodržovat určité pokyny objednatele, neupozorní objednatele na nevhodnost pokynu a tato nevhodnost byla při vynaložení odborné péče zjistitelná, odpovídá za vady tak, jako kdyby mu objednatel tyto pokyny nedal.

Podle právního názoru dovolatelky měl zhotovitel, tedy žalovaná č. 1), povinnost upozornit objednatele na nevhodnost pokynu a vyžádat si od něho písemné potvrzení takového pokynu, a to i přes to, že nebyl dle předmětné smlouvy o dílo vázán pokyny objednatele, resp. tím spíše, že nebyl vázán pokyny objednatele, a to v souladu s argumentem a *minor ad maius*. Dovolatelka dále uvedla, že pokyn byl v rozporu s ustanovením předmětné smlouvy o dílo, konkrétně s tím, že prováděcí dokumentace má být vypracována podle dokumentace vypracované ke stavebnímu povolení (oddíl II, odstavec 5 předmětné smlouvy o dílo).

Dovolatelka dále spatřovala nesprávné právní posouzení věci v tom, že soudy přiznaly vyšší právní sílu danému pokynu, než časově následujícímu dodatku č. 3 k předmětné smlouvě o dílo, s nímž je pokyn v rozporu, neboť dodatek stanovil povinnost zhotovitele vypracovat dokumentaci pro provedení stavby při dodržení architektonické a celkové koncepce podle dokumentace vypracované ke stavebnímu povolení. Dle dovolatelky měl pokyn zaniknout nejpozději uzavřením tohoto dodatku ke smlouvě.

Na základě výše uvedeného dovolatelka navrhla, aby dovolací soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Žalované se k podanému dovolání nevyjádřily.

Nejvyšší soud po zjištění, že dovolání bylo podáno v zákonné lhůtě a osobou oprávněnou zastoupenou advokátem (§ 240 odst. 1 a § 241 odst. 1 o. s. ř.), posuzoval, zda je dovolání přípustné.

Podle § 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 odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

Podle § 537 odst. 3 obč. zák. při provádění díla postupuje zhotovitel samostatně a není při určení způsobu provedení díla vázán pokyny objednatele, ledaže se k jejich plnění výslovně zavázal.

Podle § 551 odst. 1 obč. zák. je zhotovitel povinen upozornit objednatele bez zbytečného odkladu na nevhodnou povahu věci převzatých od objednatele nebo pokynů daných mu objednatelem k provedení díla, jestliže zhotovitel mohl tuto nevhodnost zjistit při vynaložení odborné péče. Jestliže nevhodné věci nebo pokyny překážejí v řádném provádění

díla, je zhotovitel povinen jeho provádění v nezbytném rozsahu přerušit do doby výměny věcí nebo změny pokynů objednatele nebo písemného sdělení, že objednatel trvá na provádění díla s použitím předaných věcí a daných pokynů. O dobu, po kterou bylo nutno provádění díla přerušit, se prodlužuje lhůta stanovená pro jeho dokončení. Zhotovitel má rovněž nárok na úhradu nákladů spojených s přerušением provádění díla nebo s použitím nevhodných věcí do doby, kdy jejich nevhodnost mohla být zjištěna.

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání je přípustné a důvodné, neboť napadené rozhodnutí spočívá na vyřešení právní otázky, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe soudu dovolacího.

Soudy obou stupňů pochybily, jestliže uzavřely, že nedošlo k porušení právní povinnosti ze strany zhotovitele-žalované č. 1). V předmětné smlouvě o dílo se zhotovitel jednak zavázal k tomu vypracovat prováděcí dokumentaci podle dokumentace vypracované pro stavební povolení (oddíl II, odstavec 5 předmětné smlouvy o dílo), jednak se zavázal k povinnosti řídit se při vypracování díla podklady objednatele (oddíl IV, odstavec 2 předmětné smlouvy o dílo), přičemž na tuto povinnost zhotovitele navazuje i další ustanovení v předmětné smlouvě o dílo, které zprošťuje zhotovitele odpovědnosti za vady, které byly způsobeny použitím nevhodných podkladů od objednatele za podmínky, že zhotovitel na nevhodnost podkladů objednatele upozornil a ten na jejich použití trval (oddíl VIII odst. 4 předmětné smlouvy o dílo). Z předmětné smlouvy tedy vyplývá, že úmyslem stran bylo to, aby zhotovitel byl vázán pokyny objednatele, neboť daná ustanovení smlouvy mají tentýž obsah jako ustanovení zákona, konkrétně § 537 odst. 3 a § 551 odst. 1 obch. zák. Zhotovitel tedy byl vázán pokyny objednatele a měl povinnost upozornit na jejich případnou nevhodnost dle § 551 odst. 1 obch. zák.

Podle ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu stíhá zhotovitele povinnost upozornit na nevhodnost pokynu i tehdy, když má objednatel stejně kvalitní povědomí o předmětu díla a muselo mu být zřejmé, že jeho pokyn je nevhodný (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2008, sp. zn. 32 Cdo 2116/2007). K důsledkům nedodržení povinnosti zhotovitele upozornit na nevhodnost pokynů objednatele (příp. věcí poskytnutých objednatelem) se dovolací soud vyjádřil v minulosti již několikrát – mutatis mutandis k řešenému sporu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. prosince 2013, sp. zn. 23 Cdo 3168/2013, který se vztahoval k nevhodnosti materiálu poskytnutého objednatelem, přičemž Nejvyšší soud zde uzavřel, že v případě, že příčinou škody je použití nevhodného materiálu k opravě dodaného objednatelem, je zhotovitel odpovědný za vznik škody, porušil-li výše uvedenou zákonnou povinnost stanovenou v § 551 obch. zák.

Zhotovitel porušil smluvní povinnost vypracovat prováděcí dokumentaci v souladu s dokumentací vypracovanou pro stavební povolení, a jestliže tak učinil na základě pokynu objednatele, musel by v řízení prokázat, že objednatel na nevhodnost pokynu upozornil podle § 551 odst. 1 obch. zák. a ten na pokynu trval, aby za takové porušení nebyl zhotovitel odpovědný.

V dalším řízení tedy soud prvního stupně doplní dokazování za účelem zjištění toho, zda zhotovitel-žalovaná č. 1) upozornila objednatele na nevhodnost pokynu a zda tedy bylo ustanovení § 551 odst. 1 obch. zák. porušeno či nikoli.

K dovolatelkou nastolené otázce ohledně toho, zda pozdější smluvní ujednání, které vylučuje realizaci pokynu objednatele, takový pokyn ruší, dovolací soud uvádí, že tato otázka je pro daný spor irelevantní. Dovolatelka touto argumentací v dovolání mířila na to, že dodatek č. 3 ze dne 28. dubna 2006 k předmětné smlouvě zakotvuje povinnost zhotovitele vypracovat prováděcí dokumentaci v souladu s již vypracovanou dokumentací pro stavební povolení. Tato povinnost však byla již výslovně stanovena v samotné smlouvě o dílo, nebylo nutné ji znovu uvádět do dodatku a předmětné ustanovení dodatku č. 3 tedy na výše uvedených závěrech nic nemění.

Na základě výše uvedeného dospěl dovolací soud k závěru, že soudy obou stupňů věc ne-
správně právně posoudily, čímž se odchýlily od výše citované judikatury dovolacího soudu.

Nejvyšší soud proto napadené rozhodnutí a rovněž rozhodnutí soudu prvního stupně podle § 243e odst. 1 a 2 o. s. ř. zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

V konečném rozhodnutí bude rozhodnuto i o náhradě nákladů řízení, včetně nákladů do-
volacího řízení (§ 243g odst. 1 věta druhá o. s. ř.).

Právní názor vyslovený v tomto usnesení je v souladu s § 243g odst. 1 o. s. ř. závazný.

Zápis a usnesení z valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 11. 5. 2023

Jednání valné hromady České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) řídila doc. JUDr. Ivana Štenglová.

Úvodem byl schválen navržený program a zvolena návrhová komise ve složení:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., Mgr. Ing. Jana Dolejšová, Ing. Helena Krejčíková

Předseda Společnosti JUDr. Jan Mareček následně seznámil přítomné se *Zprávou o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od valné hromady konané dne 9. června 2022 do valné hromady konané dne 11. května 2023* s obsahem:

1. stav členské základny,
2. činnost představenstva,
3. odborná činnost,
 - 3.1. legislativní a metodické podklady,
 - 3.2. Sekce pro územní rozhodování a stavební řád,
 - 3.3. Sekce pro technické předpisy ve výstavbě,
 - 3.4. Sekce obchodního práva a veřejného investování,
4. vzdělávací činnost,
5. publikační činnost,
6. mezinárodní spolupráce,
7. spolupráce s nevládními organizacemi,
8. zastoupení v poradních orgánech ministerstev,
9. činnost regionálního útvaru,
10. společenské akce,
11. stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2021–2022

a podal komentář k navrhovaným hlavním programovým úkolům Společnosti pro období 2023–2024.

Zprávu o hospodaření za rok 2022 a Návrh rozpočtu na rok 2023 přednesla tajemnice Společnosti Ing. arch. Hana Bártová. Kontrolní zprávu kontrolní komise Společnosti přednesla v zastoupení Mgr. Jiřího Šimečka Mgr. Jana Machačková. Ze zprávy vyplynulo, že v hospodaření nebyly shledány žádné nedostatky.

V části Diskuse, různé zaznělo následující: Mgr. David Dvořák informoval o situaci kolem novelizace zákona o veřejných zakázkách a doplnil informace o spolupráci Společnosti v ESCL a o tom, že ESCL vydává informační bulletin, po registraci je možno odkaz uveřejnit též na webu společnosti. Ing. arch. Hana Bártová informovala o pozvánkách ESCL na různé webináře, pozvánky jsou ad hoc uveřejňovány na webu společnosti. Mgr. Jana Machačková sdělila přítomným termín pravidelné „dvouleté“ konference, kterou pořádá Odbor územního plánování a stavebního řádu MMR spolu s Ústavem územního rozvoje, tentokrát ve dnech 2.–3. listopadu 2023 ve Zlíně. Ing. Jaroslav Hába tlumočil podnět/přání/žádost členů České komory odhadců majetku, profesního sdružení znalců a odhadců, z. s., navázat s Českou společností pro stavební právo užší spolupráci. JUDr. Zdena Vobrátilová upozornila na zajímavost, že stavební zákon č. 183/2006 Sb. (nyní nahrazený zákonem č. 283/2021 Sb.,) vyšel ve Sbírce zákonů právě 11. května 2006, tedy před 17 lety.

JUDr. Jan Mareček poděkoval všem aktivním členům Společnosti.

V závěru jednání valné hromady přednesl JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. za návrhovou komisi návrh Usnesení valné hromady, který byl jednomyslně přijat všemi přítomnými členy Společnosti.

Text přijatého usnesení je dále uveden v plném znění.

Zapsala: Ing. arch. Hana Bártová – tajemnice

Ověřil: JUDr. Jan Mareček – předseda společnosti

USNESENÍ

valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 11. května 2023

1) Valná hromada schvaluje:

- a) zprávu představenstva České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) o činnosti za období od poslední valné hromady konané 9. června 2022,
- b) zprávu představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2022,
- c) zprávu kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2022,
- d) hlavní programové úkoly pro období 2023–2024,
- e) rozpočet Společnosti na rok 2023,
- f) dle čl. 8 odst. 2 stanov Společnosti pro rok 2022 výši zápisného částkami 200 Kč pro fyzické osoby a 1 000 Kč pro právnické osoby a výši členských příspěvků částkami 850 Kč pro fyzické osoby a 5 000 Kč pro právnické osoby.

2) Valná hromada ukládá představenstvu Společnosti

- a) zajistit plnění programových úkolů schválených podle bodu 1. písm. d),
- b) zabývat se podněty vzešlými z diskuse.

Usnesení bylo schváleno poměrem hlasů: 52 pro, 0 proti, 0 zdržel/a se.

Návrhová komise ve složení:

Předseda: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Členové: Mgr. Ing. Jana Dolejšová, Ing. Helena Krejčíková

Zápis z 90. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 19. 5. 2023

Zasedání zahájil a řídil JUDr. Emil Flegel.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023 sp. zn. 7 As 297/2022 – podstatná úprava návrhu územního plánu a opakované ústní jednání

Výkladem pojmu „podstatná úprava návrhu územního plánu“ se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Nejvyšší správní soud v minulosti typizoval jednotlivé případy podstatných změn ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Tyto formální předpoklady je však nutné porovnávat s materiálním předpokladem, který představuje objektivní změna charakteru řešeného území v podstatných rysech. Požadavek na objektivní posouzení podstatnosti změn v území znamená, že ačkoliv zásah může být citelný pro konkrétního vlastníka, je nutné změnu charakteru území posuzovat globálně; nikoli z pohledu jednoho adresáta regulace (k tomu srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 185, č. 1971/2010 Sb. NSS).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2023 sp. zn. 8 As 251/2021 – náležitosti odůvodnění stavebních uzávěr dle § 97 SZ

Je legitimní, aby obec za splnění zákonných podmínek omezila určitý druh výstavby, který by mohl zabránit budoucímu využití území. Nejvyšší správní soud neshledává nic závadného na tom, že by mělo jít např. o dočasné zabránění výstavby v průmyslových plochách, pakliže by tato výstavba mohla kolidovat s budoucím (chystaným) využitím území. Taktéž není podle okolností věci nezbytně nutné, aby budoucí využití území bylo v době vydání stavební uzávěry již zcela konkrétně definováno. Jde totiž o to, že při úvaze, zda je stavební

uzávěry s ohledem na připravovanou územně plánovací dokumentaci zapotřebí, protože by mohlo dojít ke ztížení nebo znemožnění využití území podle připravované územní plánovací dokumentace, je nutno vycházet z aktuálního stavu (fáze) této přípravy (rozsudek NSS z 20. 7. 2009, č. j. 8 Ao 1/2009-142, č. 1941/2009 Sb. NSS). V tomto smyslu lze akceptovat méně konkrétní odůvodnění stavební uzávěry, pakliže ještě nedošlo k přesnější formulaci chystané územně plánovací dokumentace.

Usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 3. 2023 sp. zn. Konf 10/2022 – pravomoc rozhodovat o občanskoprávních námitkách

Nedojde-li k dohodě účastníků řízení, je povinností stavebního úřadu postupovat podle § 57 odst. 1 písm. b) spř. řádu, tedy vyzvat účastníka řízení, který námitku uplatnil, aby podal žádost o zahájení řízení před soudem, přičemž mu k tomu současně usnesením určí podle § 39 odst. 1 spr. řádu přiměřenou lhůtu. Pokud se účastník řízení na soud obrátí, musí stavební úřad řízení až do pravomocného rozhodnutí soudu přerušit. Jestliže tak neučiní, pravomoc rozhodnout o námitce se vrací stavebnímu úřadu, který musí v řízení pokračovat a učinit si o uplatněné námitce úsudek sám. „Tento souběh pravomocí, resp. jejich „přelévání“, či dalo by se také říci jistá elasticita, je vysvětlitelná tím, že účelem stavebního řízení je dospět vždy co nejhospodárnější a nejrychlejší cestou k vyřešení všech námitek a sporů, a tím i k efektivitě tohoto řízení.“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52, ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 172/2019 31, bod 27, anebo ze dne 18. 10. 2018, č. j. 4 As 240/2018-38, bod 24).

Samotná skutečnost, že stavební úřad odkáže s určitou otázkou účastníka na soud, však nemůže založit pravomoc soudu k jejímu řešení (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 4. 10. 2006, č. j. Konf 105/2005-6, nebo ze dne 4. 11. 2021, č. j. Konf 12/2020-9, anebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 22 Cdo 1364/2010); v tomto ohledu je třeba navrhovateli přisvědčit. K rozhodnutí nynějšího kompetenčního sporu ve prospěch jurisdikce navrhovatele tedy nemůže stačit prostý fakt, že stavební úřad odkázal účastníky stavebního řízení na soud.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023 sp. zn. 4 As 119/2021 – označování účastníků řízení, pokud je doručováno veřejnou vyhláškou

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalobcovo účastenství v územním řízení založilo již samo ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, podle něhož účastníky územního řízení dále jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Účastníkem řízení je proto i ten, kdo má takové postavení podle zákona, i když s ním tak správní orgán nejedná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 12/2016 81). Na skutečnosti, že žalobci postavení účastníka řízení podle výše uvedeného ustanovení příslušelo ex lege tedy nemůže nic změnit skutečnost, že správní orgán prvního stupně v rozhodnutí o umístění stavby žalobce výslovně neuvedl ve výčtu účastníků řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud v tomto kontextu zdůrazňuje, že smyslem doručování veřejnou vyhláškou není zamezit vedlejším účastníkům řízení v účinné procesní obraně – tato možnost zůstává zachována bez odchylek. Pouze se tak přenáší odpovědnost za seznámení se

s rozhodnutím na vedlejšího účastníka řízení, který musí nejlépe vědět, jak se rozhodnutí týká jeho zájmu a zda je hodlá chránit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2022, č. j. 5 As 346/2021 55). Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 As 117/2014 34, k doručování rozhodnutí (a jiných písemností) v územním řízení veřejnou vyhláškou vyslovil, že „jde o řešení určitých obtíží s přesným vymezením účastníků územního řízení, neboť podle judikatury Ústavního soudu následované správními soudy bylo účastenství územního řízení značně extendováno, přičemž v konkrétních případech nastává otázka „až kam – do jaké šíře či vzdálenosti mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat“ (srov. náleze ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Řešením tohoto problému je právě doručování veřejnou vyhláškou v územním řízení ve spojení s povinností zveřejnit informaci o záměru v území na místě samém (srov. § 87 odst. 2 stavebního zákona). Důvodem volby tohoto způsobu doručování v územním řízení je tak nepochybně to, že se v tomto řízení může vyskytovat rozsáhlá množina dotčených osob, přičemž jejich jednotlivé vyrozumívání by bylo velmi nákladné a procesně neefektivní. Veřejnou vyhláškou je oznámeno i zahájení řízení s lhůtou pro uplatnění námitek a připomínek. Tyto instituty vedou na jedné straně k umožnění účasti v řízení širokému okruhu osob, jejichž práv se projednává záměr dotýká (aniž by takové dotčení muselo být stavebnímu úřadu na počátku řízení zřejmé), na druhé straně i faktickou realizovatelnost územního řízení a záměrů vlastníků s pozemky v jejich vlastnictví. Právě z tohoto důvodu ukládá stavební zákon účastníkům řízení, kteří chtějí proti povolovanému záměru brojit, aby ve lhůtě pro uplatnění námitek uvedli skutečnosti, které zakládají jejich postavení účastníků v řízení a důvody námitek. Nejedná se tak o degradaci účastníků řízení, ale o účelné opatření, které respektuje zásady správního řízení vymezené ve správním řádu.“

Je zřejmé, že doručování pomocí veřejné vyhlášky je pro účastníky řízení méně komfortní než doručování písemností jednotlivě každému účastníkovi. U staveb, jež jsou způsobitelné ovlivnit poměry v širším okolí, a tedy dotknout se pozemků řady osob (resp. obecně subjektů), je však využití doručení veřejnou vyhláškou zcela přiměřené situaci.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2023 sp. zn. 8 As 26/2022 – posuzování napojení stavby na komunikaci formou sjezdu

Silniční správní úřad v řízení o žádosti o vydání rozhodnutí o povolení připojení posuzuje technické parametry, nezbytnost nového připojení a vliv připojení na bezpečnost a plynulost provozu. Sjezdy a nájezdy sloužící k připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikace ale současně nepodléhají žádnému z povolovacích řízení podle stavebního zákona, jedná se o tzv. stavby ve volném režimu [§ 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 stavebního zákona] a žadatel je proto z veřejnoprávního hlediska oprávněn připojit sousední nemovitost k pozemní komunikaci již na základě rozhodnutí silničního správního úřadu. Jak Nejvyšší správní soud dříve uvedl, v případech „nepřímého“ připojení zahrnuje povolení k připojení sousední nemovitosti sjezdem zákonitě i veřejnoprávní oprávnění žadatele připojit nemezující nemovitost přes pozemek ležící mezi takovou nemovitostí a tělesem pozemní komunikace. Ochrana vlastníka pozemku, přes který je sjezd veden, by měla být zaručena účastenstvím v tomto řízení (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2019, č. j. 1 As 397/2019 103).

Jestliže podle správních orgánů předmětný sjezd vyžaduje úřední povolení pouze silničního správního úřadu, nikoli ještě i stavebního úřadu, a z hlediska veřejnoprávního jej lze realizovat, neznamená to, že by k realizaci stavby na cizím pozemku stavebník nepotřeboval souhlas stěžovatelky jako vlastníka stavbou dotčeného pozemku. Stavba, k níž stavební zákon nevyžaduje úřední povolení, může být stavbou neoprávněnou, a k nápravě pak slouží primárně žaloba k civilnímu soudu, nikoliv správnímu. ... Nemůže se proto stát, že na pozemku (či části) bude existovat stavba, s jejíž realizací (žalobkyně) nesouhlasí, resp. že se jí nedostane proti takovému postupu ochrany před nezávislým a nestranným soudem. ... Umístí-li stavebník na pozemek sjezd bez souhlasu vlastníka pozemku, bude na soudu v občanském soudním řízení zjednat nápravu... Pokud zákonodárce u určitých staveb nevyžaduje veřejnoprávní povolení k jejich umístění a provedení, pak se dotčené osoby nemohou domáhat ochrany v rámci řízení podle stavebního zákona a musí využít prostředky, na jejichž uplatnění mají nárok.

K výkladu pojmu „sousední nemovitost“ v ust. § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je třeba přistoupit pragmaticky, neboť v praxi se běžně vyskytují případy, kdy se má nemovitost napojit na pozemní komunikaci přes pozemek veřejnoprávní korporace (např. přes obecní potok) či přes pozemek v rukou soukromého vlastníka, který s tím ale souhlasí za finanční protihodnotu. Pokud by silniční správní úřad trval vždy na tom, aby napojovaná nemovitost s pozemní komunikací či pomocným silničním pozemkem buď bezprostředně sousedila, nebo aby byla napojena na nově zřízenou účelovou komunikaci, vznikaly by obtížně řešitelné situace. I připojení vedoucí přes cizí pozemek je tedy možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké. V projednávaném případě shledaly soudy „přiměřeně krátkým“ připojení přes dva pásy zeleně a chodník, v délce 8 m.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023 sp. zn. 6 As 2/2022 – posuzování napojení stavby na komunikaci – příjezd ke stavbě

I v navazujícím stavebním řízení je povinností stavebního úřadu zabývat se dopravní dostupností a obslužností povolované stavby, neboť má ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona].

Je evidentní, že stavební úřad nemá ověřovat toliko přístupnost staveniště (definovaného v § 3 odst. 3 stavebního zákona) po dobu výstavby, jak naznačuje stěžovatel, nýbrž má ověřit, zda je zajištěn příjezd ke stavbě ve smyslu stavebního díla (jako výsledku stavební činnosti), tedy její dopravní dostupnost a obslužnost.

Nejvyšší správní soud má tedy s ohledem na shora citovanou právní úpravu za to, že dopravní dostupností a obslužností stavby se stavební úřad musí zabývat nejen v územním, ale rovněž ve stavebním řízení. Za tím účelem musí rovněž projektová dokumentace pro ohlášení stavby nebo pro vydání stavebního povolení obsahovat v rámci souhrnné technické zprávy „dopravní řešení“ stavby v členění na popis dopravního řešení (včetně bezbariérových opatření), napojení území na stávající dopravní infrastrukturu, řešení dopravy v klidu a pěší a cyklistické stezky (část B. 4 přílohy č. 12 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb), tedy v této části fakticky téměř shodný obsah dokumentace jako v územním řízení). Skutečnost, že dopravní dostupnost a obslužnost stavby je řešena v obou navazujících typech řízení před stavebním úřadem ostatně vyplývá i z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu (např.

rozsudky ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012-39, body 18 a 19, ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 As 68/2016-84, bod 14, nebo ze dne 11. 10. 2021, č. j. 8 As 121/2020-65, bod 9).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k řešení sporné otázky, zda stavební úřad ve stavebním řízení ověřuje toliko technické aspekty zajištěného příjezdu ke stavbě (jak tvrdí stěžovatel), anebo rovněž aspekty právní (jak tvrdí žalovaný). V samotném jazykovém vyjádření právní normy nelze odpověď na tuto otázku nalézt, nicméně s ohledem na veřejný zájem na přístupnosti povolených staveb a možnosti je užívat považuje Nejvyšší správní soud za nepochybné, že ve stavebním řízení má být zajištění příjezdu ke stavbě (její dopravní dostupnost a obslužnost) ověřováno jak z hlediska technického, tak z hlediska právního. Postrádalo by totiž smysl povolovat stavbu, u níž by již v době jejího povolování hrozilo, že ji nebude možno řádně užívat s ohledem na chybějící právní titul k užívání přístupového pozemku. Opačný výklad by v okamžiku povolování stavby zakládal do budoucna složitou situaci s vysokou potencialitou následných sporů.

Pokud v řízení o povolení stavby existují pochybnosti ohledně zajištění přístupu (resp. příjezdu) ke stavbě, musí se stavební úřad otázkou právního titulu k užívání cizího pozemku zabývat.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2023 sp. zn. 2 As 28/2023 – odkladný účinek kasační stížnosti

Kasační stížnosti lze přiznat odkladný účinek, pokud jsou současně splněny dvě podmínky: 1. výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám; a 2. přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Odkladný účinek podle soudního řádu správního je institutem výjimečným. Má ochránit adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 As 132/2011 115). Jde o výjimku z pravidla, která je vyhrazena pro ojedinělé případy, jež naplňují zákonem předepsané podmínky. Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy vzniklé stěžovateli oproti jiným osobám jsou vždy závislé pouze na konkrétní situaci. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má proto stěžovatel. Ten musí popsat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí, z jakých konkrétních okolností vznik újmy vyvozuje a uvést její intenzitu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 218/2015-50, či ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32). Svá tvrzení musí stěžovatel též doložit. Předestřená tvrzení musí svědčit o tom, že negativní následek by byl pro stěžovatele zásadní. Hrozící újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická a bagatelní.

Stěžovatelka tvrdí, že by nepřiznání odkladného účinku mohlo vést k zastavení řízení o umístění stavby. To by jí s ohledem na složitost, celkovou dobu řízení a investované finanční prostředky způsobilo újmu velkého rozsahu. Tuto újmu však blíže nekonkretizovala ani nedoložila. Právě vylíčení hrozící nepoměrně větší újmy, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a doložení těchto tvrzení, jsou stěžejní pro vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016 68). Stěžovatelka tedy neprokázala existenci závažné újmy, která jí hrozí v důsledku výkonu nebo jiných právních následků napadené-

ho rozsudku. Odkladný účinek nelze přiznat pouze na základě odkazu stěžovatelky na celkovou délku řízení a odhad celkové výše dosud investovaných prostředků. Rovněž hrozba zastavení řízení o umístění stavby je pouze hypotetická.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2023 sp. zn. 4 As 1/2023 – změna v užívání stavby

Změna v užívání stavby se posuzuje z hledisek uvedených v § 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pouze v rozsahu podstaty, konkrétních projevů a dopadů oznámené změny.

Je zapotřebí vzít v úvahu, že rozhodování o změně v účelu užívání stavby, i když není podmíněna změnou dokončené stavby, nepředstavuje navazující rozhodnutí ve vztahu k územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení a kolaudačnímu souhlasu. Jedná se svojí povahou o rozhodnutí „změnové“, neboť jak již bylo uvedeno výše, způsob využití stavby byl jedním z hledisek významných pro rozhodnutí o umístění stavby, její povolení i povolení jejího užívání. Smyslem rozhodování o změně v účelu užívání stavby není posuzovat, zda chronologicky předcházející rozhodnutí podle stavebních předpisů byla vydána po právu. Jeho smysl spočívá v prověření souladu nově navrženého účelu užívání stavby s jednotlivými hledisky, která jsou relevantní pro umístění stavby, její povolení a povolení jejího užívání. Shledá-li stavební úřad, že není splněna některá podmínka upravená v § 126 odst. 3 nového stavebního zákona, nelze povolit změnu v účelu užívání stavby, aniž by to však zpochybňovalo pravomocné (opravnými prostředky nenapadnutelné) akty vztahující se k dosavadnímu účelu užívání stavby.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023 sp. zn. 3 As 266/2020 – plná moc advokátů

Jak správné v kasační stížnosti uvedl stěžovatel, samotné ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu má určitou vnitřní systematiku a logiku, která se projevuje jako jisté stupňování rozsahu samotného zmocnění, a to od zmocnění, které je uděleno k určitému úkonu, skupině úkonů, nebo pro určitou část řízení (§ 33 odst. 2 písm. a) správního řádu), přes zastoupení pro celé řízení (§ 33 odst. 2 písm. b) správního řádu), až po zastoupení pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem (§ 33 odst. 2 písm. c) správního řádu). Otázkou zůstává výklad rozsahu zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, dle kterého je zmocnění možné udělit „v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“.

Pokud stěžovatel uvádí, že § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu neodkazuje na konkrétní právní předpis, lze mu v tomto přisvědčit. Rovněž lze přisvědčit i tomu, že zákon o advokacii zvláštní úpravu zmocnění neobsahuje. Těmto závěrům nicméně neodpovídá komentářová literatura, která na zákon o advokacii v souvislosti s předmětným ustanovením přímo odkazuje.

Nejvyšší správní soud považuje v souladu s výše uvedeným doporučením Ministerstva vnitra a odbornou literaturou za nezbytné akceptovat generální plnou moc udělenou advokátovi jakožto plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu. V nyní projednávané věci je generální plná moc projevem vůle žalobkyně nechat se zastupovat zvoleným právním zástupcem při různých (jak hmotněprávních, tak procesněprávních úkonech), a to v odvětvích práva, které předmětná plná moc přímo specifikuje. Vůle, kterou takto žalobkyně projevila, obsahuje logicky i zmocnění pro každé takto vedené řízení.

Dále byla diskutována tato témata:

- a) přesah požárně nebezpečného prostoru na sousední pozemek,
- b) metodika MMR k fotovoltaickým elektrárnám.

Mgr. Jana Janečková přednesla uvedené rozsudky:

- a) rozsudek NSS sp. zn. 1 As 21/2023 – okruh námitek, které mohou uplatňovat spolky,
- b) rozsudek NSS sp. zn. 6 As 392/2021 – subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení u souhlasů podle stavebního zákona,
- c) rozsudek NSS 10 As 429/2021 – požadavek na dodržení oslunění dle PSP.

Ing. Helena Štvánová představila rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 1/2023 a nález Ústavního soudu II. ÚS 344/23 týkající se možnosti přerušování vyvlastňovacího řízení.

Ing. Ivana Jakoubková prezentovala téma „Problematika podávání projektové dokumentace na stavební úřady v digitální podobě“.

Zapsala: Mgr. Jaroslava Milerová

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 2/2023

Ročník: XXVII.

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: tblatova@gmail.com; tel.: 723 027 485

Nabídky článků, inzerce.

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

Objednávky, předplatné.

Kontaktní adresa:

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

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 650 výtisků

Toto číslo vyšlo 23. června 2023

POKYNY PRO AUTORY

Nabídka rukopisů

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

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

Formální požadavky

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

Vzor citací

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 5. 2023].

Autorizace

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



The Czech Architectural and Construction Law Society