

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

3 / 2023

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

Autoři tohoto čísla:

JUDr. **Jiří BURYAN**, LL.M., Ph.D., AK Havel & Partners, lektor MBARE VŠE v Praze |
Mgr. **Michaela ČERNÍNOVÁ**, právnička | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro
stavební právo | Mgr. **Michal KRÁLÍK**, Ph. D., předseda senátu Nejvyššího soudu ČR |
JUDr. **Jiří KUBÍK**, MBA, Odbor stavebně správní, Magistrát města Plzně |
Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Odbor regionálního rozvoje, Krajský úřad Plzeňského
kraje | Mgr. **Martina PAVELKOVÁ**, Odbor územního plánování a stavebního řádu,
Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Ing. **Renáta PINTOVÁ KRÁLOVÁ**, Česká
společnost pro stavební právo | Mgr. **David SLOVÁČEK**, Nejvyšší správní soud |
Mgr. **Ivana ŠTENGLOVÁ**, Právnická fakulta UK, VŠ Cevro institut | JUDr. **Josef
VEDRAL**, Právnická fakulta Karlovy univerzity | JUDr. **Martin ZÍDEK**, ředitel
Odboru památkové inspekce Ministerstva kultury

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona, verze 2.0, Martin Zídek10

Článek shrnuje změny zákona o státní památkové péči spojené s přijetím nového stavebního zákona. Shrnutí je formulované s v souvislosti s přijetím novel nového stavebního zákona přijatých do poloviny roku 2023.

Stavební právo hmotné v novém stavebním zákoně, Jiří Buryan31

Tématem článku je analýza stavebního práva hmotného v novém stavebním zákoně, a to i v porovnání s dosavadní právní úpravou. Článek analyzuje nejvýznamnější nově definované pojmy nového stavebního zákona a nové pojetí požadavků na výstavbu.

Superficiální zásada a její projevy v současné praxi se zaměřením na rozhodovací činnost Nejvyššího soudu (vybrané otázky) – II. část, Michal Králík44

Ve druhé části článku věnovaného projevům superficiální zásady v právní praxi je věnována pozornost stavbám zřizovaným již za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, tj. stavbám budovaným po 1. 1. 2014.

Apelační princip v novém stavebním zákoně, Josef Vedral73

Autor se věnuje jedné ze změn, které přináší nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb.), a to posílení apelačního principu v odvolacím řízení v rámci řízení o povolení záměru.

Diskuse – Polemika

Rušení železničních přejezdů, Michaela Černínová.....84

Autorka popisuje úskalí, která na úřady při rozhodování o rušení železničních přejezdů číhají. Věnuje se zejména úskalím při rozhodování o přejezdech uprostřed obcí a měst a o přejezdech, které jsou na málo frekventovaných cestách.

K problematickým otázkám řízení o odstranění stavby podle nového stavebního zákona, Jiří Kubík, David Slováček.....95

Autoři se věnují vybraným problémům týkajícím se řízení o odstranění stavby v kontextu nového stavebního zákona. Nově je upraveno řízení o dodatečném povolení stavby a podmínky pro dodatečné povolení stavby, které zpřísňují dodatečné povolení nelegální stavby.

Ještě ke správnímu přezkumu územně plánovací dokumentace, Martina Pavelková..... 100

Autorka se zamýšlí nad vývojem správního přezkumu opatření obecné povahy, resp. územně plánovací dokumentace, a to zejména s ohledem na dosavadní judikaturu. Snaží se o nalezení obecného principu pro určení právního režimu tohoto řízení, a to se zohledněním také komentářové literatury a poznatků z vlastní aplikační praxe.

Znalečné ve vyvlastňovacím řízení, Jaroslava Milerová..... 105

Autorka se v článku věnuje problematice spolupráce znalce s vyvlastňovacím úřadem. Vybraný rozsudek krajského soudu se týkal případu, kdy znalci nebylo přiznáno znalečné za předložený znalecký posudek.

Průřezové informace

Základní seznámení s obsahem návrhu vyhlášky o požadavcích na výstavbu, Renáta Pintová Králová..... 109

Cílem příspěvku je seznámení s obsahem návrhu vyhlášky o požadavcích na výstavbu, které Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo dne 23. 6. 2023 do meziresortního připomínkového řízení.

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne ze dne 31. ledna 2023, sp. zn. 23 Cdo 1491/2020 (moderace smluvní pokuty podle občanského zákoníku), Ivana Štenglová 116

Východiskem smluvní pokuty je zkoumání přiměřenosti konkrétní pohledávky na smluvní pokutu a jejím cílem pak zajištění toho, aby s ohledem na konkrétní zájmy stran nebyla věřiteli hrazena smluvní pokuta in concreto nepřiměřená.

Různé

Zápis z 91. zasedání Sekce územního plánování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo, Emil Flegel 122

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

Amendments to Act on State Heritage Care after Passing of New Construction Act, Version 2.0, Martin Zidek10

The article summarises amendments to the Act on State Heritage Care related to the passing of the new Construction Act. The summary is formulated in connection with the passing of amendments to the new Construction Act up to the middle of 2023.

Substantive Construction Law in New Construction Act, Jiří Buryan31

The article's topic is an analysis of substantive construction law in the new Construction Act, in comparison with current legal regulations. The article analyses the most important newly-defined terms in the new Construction Act and the new concept for requirements for construction.

Superficial Principle and Its Effects in Current Practice with a Focus on Supreme Court Decisions (selected questions) – Part II, Michal Králík.....44

The second part of an article about the effects of the superficial principle in legal practice is about structures constructed during the effect of Act No. 89/2012 Coll., the Civil Code, i.e. structures constructed after 1 January 2014.

Appeal Principle in the New Construction Act, Josef Vedral73

The author examines one of the changes that is brought by the new Construction Act (Act No. 283/2021 Coll.), specifically the strengthening of the appeal principle in review proceedings as a part of proceedings on planning permission.

Discussion – Polemic

Removal of Level Crossings, Michaela Černínová.....84

The author describes the problems that lie in wait in official proceedings when a decision on the removal of a level crossing is needed. She examines, in particular, problems making decisions on level crossings in the middle of municipalities and towns and level crossings that are on routes not frequently travelled.

On Problematic Matters in Proceedings on Demolition of a Building under the New Construction Act, Jiří Kubík, David Slováček.....95

The authors look at selected problems concerning proceedings on demolition of a building in the context of the new Construction Act. There are new provisions on proceedings on supplementary permission for a building and the conditions for supplementary permission for a building are stricter for illegal buildings.

On Administrative Review of Planning Documentation, Martina Pavelková..... 100

The author thinks about trends in administrative review of a measure of a general nature or planning documentation, in particular with regard to current case law. She tries to find a general principle for the determination of the legal regime for the proceedings, also taking into consideration the commentary literature and knowledge from her own practice.

Expert's Fee in Expropriation Proceedings, Jaroslava Milerová 105

In the article the author deals with the issue of cooperation between an expert and expropriating authority. The selected regional court judgement concerned a case where the expert was not awarded an expert's fee for an expert report submitted.

Overview information

Basic Familiarisation with Contents of Proposed Decree on Requirements for

Construction, Renáta Pintová Králová..... 109

The article's aim is familiarisation with the contents of the draft decree on requirements for construction that the Ministry for Regional Development submitted on 23 June 2023 to interdepartmental comment proceedings.

Supporting construction practice

From a decision of the Supreme Court of 31 January 2023, file ref. 23 Cdo 1491/2020 (moderation of a contractual penalty in accordance with the Civil Code),

Ivana Štenglová..... 116

The starting point for a contractual penalty is an investigation of the reasonableness of a specific receivable to a contractual penalty and its aim is to ensure that, with regard to the specific interests of the parties, the creditor is not paid a contractual penalty that is unreasonable in a given situation.

Miscellaneous

Minutes of the 91st Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules	
Section of the Czech Society for Construction Law, Emil Flegel	122

Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona, verze 2.0

Martin Zídek

Před dvěma lety vyšel v časopisu Stavební právo Bulletin článek na téma změny v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, po přijetí zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“).¹⁾ Ačkoli stavební zákon dosud nenabyl účinnosti, již prošel zásadní změnou, kterou přinesl zejména zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Změny obsažené v tomto zákoně našly svůj odraz i v zákoně o státní památkové péči. Tento článek není zcela novým textem, ale pokouší se na jednom místě komplexně znovu shrnout změny zákona o státní památkové péči spojené s přijetím nového stavebního zákona. Shrnutí je nově formulované s vědomím novel nového stavebního zákona přijatých do poloviny roku 2023.²⁾ Proto také onen dovětek názvu „verze 2.0“.³⁾

Změny, které nejen pro památkovou péči přinesl nový stavební zákon, ponechala valná většina subjektů, které se veřejně vymezovaly v minulém desetiletí proti novému památkovému zákonu, bez většího povšimnutí.⁴⁾ Stejná situace panovala i v období schvalování

1) Zídek, Martin; Tupý, Michal. Změny v zákoně o státní památkové péči po přijetí nového stavebního zákona, in: Bulletin Stavební právo, 3/2021, str. 8–28, ISSN 1211-6386.

2) K datu dokončení tohoto článku jde o zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2022, a zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2023.

3) Článek byl přepsán s laskavým svolením Michala Tupého, spoluautora původního článku uvedeného v poznámce pod čarou č. 1.

4) Mezi velmi hlasité kritiky nové úpravy na úseku státní památkové péče patřily v letech 2014 až 2017 například Asociace pro ochranu a rozvoj kulturního dědictví ČR, z. s. nebo Sdružení pro stavebněhistorický průzkum, z. s. [viz např. stenografický zápis 55. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 15. 3. 2017, bod č. 7, zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666>, vyhledáno dne 5. 6. 2023]. Zatímco webové archivy těchto spolků i v současné době obsahují řadu kritických dokumentů k zamýšlené nové úpravě na úseku státní památkové péče, jsou informace k nové úpravě stavebního práva až překvapivě skoupé, zdroj: <http://www.asorkd.cz/> a <https://www.svornik.cz/>, vyhledáno dne 5. 6. 2023.

stavebního zákona v Parlamentu ČR.⁵⁾ Až na čestné výjimky⁶⁾ dopady nové úpravy stavebního práva do oblasti památkové péče v posledních fázích projednávání stavebního zákona a doprovodného změnového zákona nebyly mediálně prezentované jako konfliktní. Stejná situace pak platila i pro projednávání následných novel stavebního zákona.⁷⁾

Na otázku, nakolik jsou změny pro zájmy státní památkové péče zásadní, může dát jednoznačnou a konečnou odpověď až aplikační praxe. Tento článek si klade za cíl v první řadě představit změny, které v souvislosti s novou úpravou stavebního práva našly svůj odraz přímo v zákoně o státní památkové péči. Pozornost pak článek také věnuje poněkud problematickému přechodnému období, které přinesla první novela nového stavebního zákona, tj. zákon č. 195/2022 Sb.

Orgány státní památkové péče

Jednou z nejvíce kritizovaných částí samotného stavebního zákona byla změna struktury stavebních úřadů a v té souvislosti také podstatná otázka integrace dotčených orgánů do nové struktury státní stavební správy.⁸⁾ A právě v této otázce přinesl zákon č. 152/2023 Sb. asi tu nejvýznamnější změnu nejen do nového stavebního zákona, ale i do zákona o státní památkové péči.

V důsledku přijetí výše uvedené novely došlo k zachování dosavadní orgánní struktury orgánů státní památkové péče. Těmito orgány jsou:

- a) obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
- b) krajské úřady,

5) První čtení návrhu stavebního zákona a doprovodného změnového zákona proběhlo v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR dne 5. 11. 2020, druhé čtení proběhlo ve dnech 3. 3. 2021 a 4. 4. 2021, třetí čtení proběhlo ve dnech 5. 5. 2021, 7. 5. 2021, 12. 5. 2021 a 26. 5. 2021, dne 1. 7. 2021 projednal návrhy obou zákonů Senát Parlamentu ČR a dne 13. 7. 2021 projednala návrhy obou zákonů vrácených Senátem Poslanecká sněmovna.

6) Jedním z mála subjektů, který se z hlediska zájmů státní památkové péče soustavně k nové úpravě stavebního práva v daném období stavěl kriticky, byl Český národní komitét ICOMOS, k tomu např. otevřený dopis Českého národního komitétu ICOMOS č. j. 149/21 Pres. ze dne 14. 4. 2021 nebo článek „Stavební zákon ohrozí památky, měl by se novelizovat, míní odborník“ ze dne 14. 7. 2021, zdroj: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/stavebni-zakon-ohrozi-pamatky-mel-by-se-novelizovat-mini-odbornik/2063933>, vyhledáno 19. 7. 2021.

7) Asociace pro ochranu a rozvoj kulturního dědictví ČR, z. s. na svých webových stránkách v letech 2022 až 2023 jednou zopakovala tezi Identita historických měst je založena na prioritě prostoru, na kontextuálních vazbách v zástavbě, kterou na svých webových stránkách již v minulosti zveřejnila; zdroj: <http://www.asorkd.cz/>, vyhledáno dne 12. 6. 2023. Sdružení pro stavebněhistorický průzkum, z. s. se této problematice v letech 2022 až 2023 nevěnovalo vůbec; zdroj: <https://www.svornik.cz/>, vyhledáno dne 12. 6. 2023.

8) Viz např. projev poslance Martina Kupky, stenografický zápis 55. schůze ze dne 5. 5. 2021, bod č. 337. Vládní návrh stavebního zákona/sněmovní tisk 1008/ - třetí čtení, zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1008>, vyhledáno dne 5. 6. 2023, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666> nebo článek „Zeman podepsal nový stavební zákon. První změny začnou platit od ledna, účinný bude od poloviny 2023“, zdroj: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/novy-stavebni-zakon-ucinnost-hlasovani-2021-zmena_2107151555_ban, vyhledáno dne 5. 6. 2023.

- c) Kancelář prezidenta republiky,
- d) Památková inspekce Ministerstva kultury,
- e) Ministerstvo kultury.

Nový stavební zákon opustil zamýšlenou strukturu státní stavební správy⁹⁾, v zásadě má být zachována stávající soustava stavebních úřadů. Integrace působnosti orgánů státní památkové péče do staronové soustavy stavebních úřadů, kterou v době přijetí na úseku státní památkové péče předpokládal zákon č. 284/2021 Sb., by nebylo možné zajistit bez enormního nárůstu počtu úředníků pro oblast památkové péče. Můžeme spekulovat, zda by se tato místa podařilo obsadit. Faktem je, že i přes jejich výrazný nárůst by výsledkem byla nulová zastupitelnost těchto úředníků.¹⁰⁾

V důsledku výše uvedené koncepční změny struktury stavebních úřadů tedy bude v zásadě zachována dosavadní působnost orgánů státní památkové péče, a proto není třeba podrobněji tuto otázku nyní rozebírat a lze tak obecně odkázat na stávající literaturu.¹¹⁾

Jedinou výjimkou je jednoznačné zakotvení Kanceláře prezidenta republiky jako orgánu státní památkové péče přímo v zákoně o státní památkové péči. Pro území národní kulturní památky Pražský hrad¹²⁾ je podle § 27b zákona o státní památkové péči orgánem státní památkové péče Kancelář prezidenta republiky. V tomto případě však zároveň nejde o zakotvení nového orgánu státní památkové péče. V zákoně o státní památkové péči byla Kancelář prezidenta republiky zmíněna okrajově už v minulosti v § 43a.¹³⁾ Nicméně základem pro

9) Viz § 15 až § 17 a § 31 až § 35 nového stavebního zákona, ve znění zákona č. 152/2023 Sb.

10) Podle statistik Národního informačního a poradenského střediska pro kulturu (NIPOS) byla státní památková péče na úrovni krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností vykonávána v rozsahu 386,5 úvazku v roce 2021 a v rozsahu 385,3 úvazku v roce 2022. Lze tak konstatovat, že agenda památkové péče je v současnosti, včetně pracovníků Ministerstva kultury vykonávajících agendu státní památkové péče, realizována v rozsahu cca 423 úvazků. Aby byla zachovatelná integrace části působnosti orgánů státní památkové péče předpokládaná novým stavebním zákonem v době jeho přijetí, musela by tato agenda být integrována do všech stavebních úřadů, tj. na 395 až 485 stavebních úřadů na obcích I. a II. typu, 205 stavebních úřadů na úrovni ORP, na 14 úřadů na úrovni krajů, do Dopravního a energetického stavebního úřadu, do Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva dopravy a Ministerstva průmyslu a obchodu, které by měly být odvolacími orgány v určitých případech stavební agendy. Tam všude by museli být nově úředníci s odbornou způsobilostí pro oblast státní památkové péče. I při nulové zastupitelnosti by si tak integrace zájmů státní památkové péče v tomto modelu veřejné správy vyžádala vznik řádově 500 nových „památkářských“ míst s agendou omezenou výlučně na posuzování záměrů na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v ochranných pásmech podle zákona o státní památkové péči. Byť se tato varianta integrace nestala součástí vládního předkladu, byla předmětem vážně miněných diskusí i při projednávání návrhu novely na úrovni vlády.

11) Blíže viz např. Zídek, Martin; Tupý, Michal; Klusoň, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha, Wolters Kluwer ČR, 2019, ISBN 978-80-7598-381-7, str. 373 až 404.

12) Toto území je vymezeno nařízením vlády č. 147/1999 Sb., o prohlášení a zrušení prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky, ve znění nařízení vlády č. 51/2010 Sb.

13) Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci s účinností od 1. 2. 2022 vypustil § 43a zákona o státní památkové

dosavadní postavení Kanceláře prezidenta republiky jako orgánu státní památkové péče je vládní nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu. Zmíněné vládní nařízení nebylo jako celek zrušeno a ani nebylo rozhodnuto o tom, že by působnost, kterou na jeho základě vykonává Kancelář prezidenta republiky, byla přenesena na jiný správní orgán.¹⁴⁾ Proto i přes letitost zmíněného vládního nařízení patřila Kancelář prezidenta republiky mezi orgány státní památkové péče již před přijetím zákona č. 284/2021 Sb. Na okraj k působnosti Kanceláře prezidenta republiky jako orgánu státní památkové péče je třeba dodat, že tuto působnost nemá ve věcech územního plánování. Územní působnost Kanceláře prezidenta republiky se také nevztahuje na území kulturní památky zámek s kostelem a parkem v obci Lány, ač tato působnost je okrajově zmíněna v důvodové zprávě k zákonu o státní památkové péči z roku 1987 a návrh změnového zákona předložený vládě 28. 5. 2020 i s touto území působností Kanceláře prezidenta republiky počítal.¹⁵⁾

Obnova kulturních památek a posuzování zásahů v památkových rezervacích, památkových zónách a ochranných pásmech podle zákona o státní památkové péči

Ačkoli představuje nový stavební zákon a s ním související změny v jednotlivých zákonech v mnoha ohledech revoluci, v otázce posuzování obnovy kulturní památky nebo národní kulturní památky nepřináší nová úprava na úseku státní památkové péče žádné významné změny. Okruh prací, které jsou podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči obsahem spojení „*obnova kulturní památky*“,¹⁶⁾ se nemění. I nadále obnovu kulturní památky řeší obecní úřad obce s rozšířenou působností a obnovu národní kulturní památky krajský úřad. Spíše pro úplnost lze připomenout, že pro území národní kulturní památky Pražský hrad je i pro postup podle § 14 zákona o státní památkové péči orgánem státní památkové péče Kancelář prezidenta republiky. Ta má upravenou odlišně kooperaci s Národním památkovým ústavem, když § 27b odst. 1 věta druhá zákona o státní památkové péči předpokládá, že v případech, kdy zákon o státní památkové péči stanoví krajskému úřadu nebo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností povinnost vyžádat si vyjádření Národního památkového ústavu, může si Kancelář prezidenta republiky takovéto vyjádření rovněž vyžádat. Písemné vyjádření zde není povinně vyžádaným podkladem rozhodnutí nebo závazného stanoviska orgánu státní památkové péče.

péči. Z věcného hlediska nešlo o zásadní posun, neboť dosud upravený přístup do základních registrů a informačních systémů veřejné správy již není nutné řešit v jednotlivých složkových zákonech, ale je obecně upraven v zákoně o základních registrech.

- 14) Blíže viz např. Zídek, M.; Tupý, M. Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 374 nebo stanovisko Ministerstva kultury, odboru památkové péče č. j. 7961/2003 ze dne 6. 6. 2003, zdroj: http://www.mkr.cz/doc/cms_library/2003_07961.doc, vyhledáno dne 5. 6. 2023.
- 15) Zúžení územní působnosti Kanceláře prezidenta republiky vyplynulo ze stanoviska Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona č. j. 564/20 ze dne 7. 8. 2020 ve spojení s usnesením vlády č. 851 ze dne 24. 8. 2020 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, zdroj: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2020-08-24>, vyhledáno dne 5. 6. 2023.
- 16) Blíže k pojmu obnova kulturní památky např. Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 129–135.

Zásadnější změny jsou obsaženy v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. I nadále však toto ustanovení upravuje, že obecní úřad obce s rozšířenou působností posuzuje níže uvedené práce na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo v ochranném pásmu podle zákona o státní památkové péči.

Jde o následující práce:

- a) stavba,
- b) změna stavby
- c) terénní úprava,
- d) umístění nebo odstranění reklamního zařízení,
- e) umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, pokud nejde o reklamní zařízení podle stavebního zákona,
- f) odstranění stavby,
- g) úprava dřevin ve smyslu § 6a odst. 1 zákona o státní památkové péči nebo
- h) udržovací práce na výše uvedené nemovitosti.

Některé z výše uvedených pojmů jsou přímo navázány na úpravu v novém stavebním zákoně, některé jsou zaváděny nově a některé pojmy lze označit jako staré známé, kde se na dosavadním výkladu nebude nic měnit. Mezi pojmy, které nejsou dotčeny změnou, patří úprava dřevin ve smyslu § 6a odst. 1 zákona o státní památkové péči a udržovací práce na výše uvedené nemovitosti.¹⁷⁾ Ve vztahu k těmto pojmům lze odkázat na již existující výkladové principy.¹⁸⁾

Pojem „stavba“ uvedený v § 14 odst. 2 je třeba vykládat shodně s tím, jak jej vymezuje nový stavební zákon. Ustanovení § 5 odst. 1 nového stavebního zákona stanoví, že stavbou se rozumí stavební dílo, které vzniká stavební nebo montážní činností ze stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí za účelem užívání na určitém místě. Za stavbu se podle tohoto ustanovení považuje také výrobek plnící funkci stavby. Ustanovení § 5 odst. 6 nového stavebního zákona tuto definici doplňuje a stanoví, že pod pojmem stavba lze podle okolností rozumět i část stavby anebo změnu dokončené stavby. Současně je třeba zdůraznit, že stavbou v tomto definičním smyslu je i drobná stavba, která podle § 171 povolení v režimu nového stavebního zákona nevyžaduje. Obdobně jako dosud se výluka obsažená v uvedeném ustanovení nového stavebního zákona týká výlučně režimu nového stavebního zákona, ale tyto stavby i nadále podléhají regulaci podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a z hlediska zájmů státní památkové péče se posuzují formou rozhodnutí.

17) Ve vztahu k údržbě používá nový stavební zákon v § 6 odst. 3 odlišné spojení „údržba dokončené stavby“. Použití odlišného spojení zde není náhodné a nebylo náhodné ani v minulosti. Pod pojem udržovací práce v památkové péči je třeba například zahrnout i udržovací práce v památkové rezervaci, jejíž charakter určuje soubor archeologických nálezů. Podle čl. III odst. i písm. b) alinea dva Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované), publikované pod č. 99/2000 Sb. m. s., součástí archeologického dědictví nesmějí být během vykopávek a po nich odkryty nebo ponechány nechráněné, aniž by byla přijata opatření k jejich řádnému zachování, konzervaci a správě.

18) Např. Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 46 a 139.

„Změnu stavby“ definuje § 6 odst. 1 a 2 nového stavebního zákona. Používá však spojení „změna dokončené stavby“, ale sám nový stavební zákon není v požívání tohoto pojmu důsledný, neboť na několika místech používá souběžně v tomto duchu i spojení „změna stavby“.¹⁹⁾ Změnou dokončené stavby se podle § 6 odst. 1 nového stavebního zákona rozumí nástavba, kterou se stavba zvyšuje, přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, a konečně stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysně i výškové ohraničení stavby. Změnou dokončené stavby se podle § 6 odst. 2 nového stavebního zákona rozumí také změna v užívání stavby spočívající ve změně ve způsobu užívání stavby, v provozním zařízení stavby, ve způsobu výroby nebo podstatném rozšíření výroby, v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život nebo veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo v době trvání dočasné stavby, anebo změně dočasné stavby na stavbu trvalou. Byť některé zásahy uvedené v § 6 odst. 2 nového stavebního zákona nebudou vyžadovat fyzický zásah do hodnot chráněných podle zákona o státní památkové péči, budou vyžadovat závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Ve vztahu k posouzení doby trvání dočasné stavby anebo změny dočasné stavby na stavbu trvalou je třeba připomenout, že v převážné většině případů budou hodnoty památkové rezervace nebo památkové zóny dotčeny obdobně, ať již jde o stavbu trvalou nebo dočasnou a změna obsahu pojmu „změna dokončené stavby“ tak nic nemění na pohledu, jak posuzovat dočasné stavby z hlediska zájmů státní památkové péče.²⁰⁾

„Terénní úpravou“ se podle § 8 nového stavebního zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejde-li o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem. Z hlediska základního definičního vymezení tohoto pojmu nedochází k fakticky žádné změně.^{21), 22)} Nový stavební zákon v § 214 odst. 1 vymezuje určité typy terénních úprav, které nevyžadují povolení změny využití území. Tato výlučka však platí jen pro nový stavební zákon a postupy podle něj, nikoli pro zákon o státní památkové péči. Fakticky činnosti vyjmenované v § 214 odst. 1 nového stavebního zákona jen zpřesňují okruh prací, které ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči naopak musí být orgánem památkové péče posouzeny, a tyto terénní úpravy se z hlediska zájmů státní památkové péče posuzují formou rozhodnutí.

„Odstranění stavby“ je pojem, který § 14 zákon o státní památkové péči spojuje výlučně se zásahy podle odstavce 2 tohoto ustanovení. V případě záměru odstranění stavby, která je kulturní památkou, je třeba nejdříve dosáhnout zrušení prohlášení stavby za kulturní památku podle § 8 zákona o státní památkové péči.

„Reklamním zařízením“ se podle § 7 odst. 2 nového stavebního zákona rozumí panel, tabule, deska nebo konstrukce, které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací. Reklamní zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu. I v tomto případě

19) Viz § 143 odst. 3, § 159 odst. 2 a § 224 odst. 3 nového stavebního zákona.

20) Viz stanovisko Ministerstva kultury, odboru památkové péče č. j. MK 17369/2017 OPP ze dne 29. 3. 2017, zdroj: http://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2017_017369-7880.docx, vyhledáno dne 5. 6. 2023.

21) Viz § 3 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.

22) Blíže viz např. Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 137–138.

tak platí závěr, že z hlediska definičního obsahu tohoto pojmu stavební zákon nepřinesl výkladové odchylky od stávající právní úpravy.²³⁾

Podstatnou změnou je ve vztahu k pojmu reklamní zařízení zavedení nového spojení „umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, pokud nejde o reklamní zařízení podle stavebního zákona“. Důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb. se tomuto pojmu nevěnuje, současně však jde o tentýž pojem, který patřil mezi pojmy, které hodlal zavést zákon o ochraně památkového fondu.²⁴⁾ Lze tak využít důvodovou zprávu k tomuto zákonu, která ve vztahu k tomuto pojmu uvádí následující: „*Toto ustanovení reaguje na stav, kdy se na vzhledu kulturních památek velmi intenzivně podílejí nejen zařízení, která reguluje stavební zákon, ale i další poutače, které nelze pod vymezení pojmu zařízení podle stavebního zákona i s ohledem na závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu rozsudku sp. zn. 8 As 63/2012-37 podřadit. Navrhovaná úprava se zaměřuje na situace, kdy umisťování a odstraňování reklamních a informačních poutačů (zejména plošně rozsáhlých reklamních plachet) není regulováno právními předpisy, především stavebním zákonem, ovlivňuje však výrazným způsobem památkové hodnoty jednotlivých kulturních památek, když jsou například z nemalé části skryty pod pravidelně obměňovanou reklamní plachtou. Pro posouzení, zda v konkrétním případě jde o umístění nebo odstranění reklamního či informačního poutače, který není zařízením podle stavebního zákona, je stěžejní otázkou, zda konkrétní poutač je nositelem reklamních sdělení ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, v platném znění – tedy zda jsou věci mající za cíl podporu podnikatelské činnosti (zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, poskytování služeb apod.).*“ Výše uvedené úvahy jsou využitelné pro aplikaci tohoto spojení i na nemovitost, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci nebo památkové zóně, i v případě zavedení tohoto pojmu zákonem č. 284/2021 Sb., byť důvodová zpráva k tomuto zákonu o obsahu tohoto pojmu nehovoří.

Ve výčtu prací, které se budou posuzovat podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, chybí spojení „*prodejný stánek, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů*“.²⁵⁾ Nejde o to, že by se tyto zásahy neposuzovaly, pokud splňují obecný charakter stavby, ale již zde nejsou výslovně uvedeny. Prodejný stánek s výše uvedenou charakteristikou jsou podle stavebního zákona zařazeny mezi drobné stavby, které podle § 171 nového stavebního zákona povolení nevyžadují. U prodejních stánků platí stejný závěr jako u ostatních drobných staveb, které již byly zmíněny výše, podléhají regulaci ze strany orgánu státní památkové péče, která bude mít formu rozhodnutí.

I nadále pro nemovitosti v památkových rezervacích a památkových zónách platí možnost deregulace povinnosti vyžádat si rozhodnutí nebo závazné stanovisko plánem ochrany podle § 6a zákona o státní památkové péči²⁶⁾ a dále platí i speciální úprava ře-

23) Blíže viz např. Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 138.

24) § 3 písm. d) vládního návrhu zákona o ochraně památkového fondu a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochraně památkového fondu), zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=666>, vyhledáno dne 9. 6. 2023.

25) K tomuto pojmu blíže viz např. Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 136–137.

26) Blíže viz např. Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 38–46.

šení přípolože podle § 2i odst. 3 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů.²⁷⁾

Zákon č. 284/2021 Sb. přinesl řešení pro památkovou péči letitého úkolu,²⁸⁾ jak se vypořádat s problematickým užíváním pojmu „závazné stanovisko“ podle § 14 zákona o státní památkové péči.²⁹⁾ Nově zákon o státní památkové péči používá závazné stanovisko pouze v duchu, jak je upraveno v § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zvolené řešení možná není úplně elegantní. V místech, kdy byl pojem „závazné stanovisko“ používán s vědomím možné alternativní formy, byl totiž nahrazen spojením „rozhodnutí nebo závazné stanovisko“. Je příznačné, že řešení pojmově problematické situace, které přinesl zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dosavadní stavební zákon“), je spojeno až s novým stavebním zákonem.

Nový stavební zákon se s ohledem na opuštěný koncept integrace působnosti dotčených orgánů do působnosti státní stavební správy vrátil k pojmu „koordinované závazné stanovisko“.

Podle § 176 odst. 1 nového stavebního zákona vydá orgán veřejné správy (typicky obecní úřad obce s rozšířenou působností) namísto jednotlivých závazných stanovisek koordinované závazné stanovisko, pokud tento orgán hájí jako dotčený orgán souběžně více veřejných zájmů podle jiných právních předpisů. Ustanovení správního řádu o společném řízení³⁰⁾ a ustanovení o řešení rozporů se použijí přiměřeně.

Správní řád zakotvil princip, že správním orgánem není odbor obecního nebo krajského úřadu ve vztahu k jinému odboru téhož obecního nebo krajského úřadu, ale vždy jen orgán územního samosprávného celku, který je zákonem výslovně označen.³¹⁾ V důsledku této koncepce představuje koordinované závazné stanovisko případ, na který lze vztáhnout § 140 odst. 2 správního řádu, podle něhož společné řízení zahrnuje (kromě vydání správního rozhodnutí) i vydání závazného stanoviska, je-li k oběma těmito úkonům daný správní orgán příslušný. Tento (možná na první pohled ne zcela logický) model uspořádání veřejné správy založený zdánlivě díky zavádějící dikci zvláštních zákonů na koncepci „úřadů v úřadech“

27) K této problematice viz např. Zídek, Martin; Tupý, Michal. Památková péče po novele liniového zákona, in: Bulletin Stavební právo, 1/2021, str. 27–45, ISSN 1211-6386.

28) Usnesením vlády č. 1397 ze dne 16. listopadu 2009 byl schválen materiál Ministerstva vnitra – Harmonogram prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek. Z tohoto usnesení vyplynul Ministerstvu kultury úkol nahradit v zákoně o státní památkové péči pojem „závazné stanovisko“ tam, kde je tento pojem užíván ve významu odlišném, než v jakém je používán správním řádem, jiným pojmem. Opakované snahy Ministerstva kultury o řešení tohoto problému byly až do přijetí zákona č. 284/2021 Sb. neúspěšné.

29) Blíže k této problematice Zídek, Martin. Závazné stanovisko v památkové péči, in: Správní právo, 8/2020, str. 394–418, ISSN 0139-6005.

30) Tento princip obsahovala již stávající úprava, k tomu viz § 4 odst. 7 závěrečná věta dosavadního stavebního zákona.

31) Vedral, Josef. Správní řád: komentář, 2006, Praha, Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, ISBN 80-7273-134-3, str. 27.

(ve skutečnosti však jde jen o odbory či oddělení obecních a krajských úřadů) tak poskytuje širší prostor pro (vnitřní) koordinaci obsahu závazných stanovisek jako podmiňujících úkonů a finálního správního aktu (správního rozhodnutí), než jak je tomu v případech, kdy jde o vzájemné vztahy institucionálně oddělených samostatných správních orgánů, protože na řešení „vnitřních“ rozporů v rámci jednoho správního orgánu se nepoužije § 136 odst. 6 správního řádu předpokládající poměrně striktní postup při řešení rozporů, neboť nejde o rozpory mezi správními orgány ale rozpory uvnitř správního orgánu.³²⁾

Dokladem o existenci rozporu uvnitř úřadu mezi útvary, které řeší agendu dotčených veřejných zájmů a případně i zájmů vyplývajících z dosavadního stavebního zákona, jsou spíše mediální výstupy, neboť koordinované závazné stanovisko je prvním úkonem, který fakticky formuluje postoj orgánu státní památkové péče ke konkrétní věci, a předchází spory odehrávající se na úrovni vnitřních sdělení či na ještě méně formalizované úrovni svůj jednoznačný odraz ve správním spisu mít nemusí.³³⁾ Nejde o stav ryze teoretický. Lze zmínit například spor ohledně výšky postranních parapetů kulturní památky tříobloukového kamenného mostu z 15.–16. století v Ronově nad Sázavou, který se klene přes řeku Sázavu a dokládá středověkou cestu mezi Žďárem a Přibyslaví.³⁴⁾

32) Vedral, Josef: Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení), in: ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI, ASPI, 2009, Identifikační číslo ASPI: LIT33689CZ.

33) Obava, že v důsledku integrace veřejných zájmů do postupů stavebního úřadu spojené s heslem „jeden úřad, jedno razítko“ by mohlo absentovat jednoznačné posouzení integrovaných dotčených veřejných zájmů, se táhlo jako červená nit v připomínkách k věcnému záměru stavebního zákona z roku 2019. Ve svých připomínkách mimo jiné uvedla veřejná ochránkyně práv, že *»navrhovanou právní úpravu integrace agend dotčených orgánů do činnosti stavebních úřadů v rámci státní stavební správy nepovažuji za žádoucí. Došlo by tím k ohrožení nezávislosti a nezávislosti dotčených orgánů a hájení příslušných veřejných zájmů by se mohlo stát pouze formálním. Navrhovaná úprava totiž počítá s tím, že »případná interní komunikace mezi odbory a oprávněnými úředními osobami při tvorbě rozhodnutí včetně odstraňování případných rozporů nebude formalizována, nebude podkladem pro vydání rozhodnutí a nebude součástí spisu«*. Navrhovaná změna v postavení dotčených orgánů tak zcela znemožňuje jakýkoli zpětný přezkum toho, jak byla dotčenost příslušného veřejného zájmu v řízení posuzována, což považuji v dnešní době, kdy vyspělé společnosti ve zvýšené míře dbají na ochranu veřejných zájmů, za nepřijatelné. V této souvislosti navíc upozorňuji, že nepřezkoumatelné rozhodnutí je považováno za nezákonné.«

Nešlo o izolovanou obavu veřejné ochránkyně práv, ale obdobné připomínky uplatnily Ministerstvo kultury, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo životního prostředí, Úřad vlády – zmocněnec vlády pro lidská práva, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Olomoucký kraj nebo Česká komora architektů, viz připomínky č. 52, 98, 133, 235, 310, 349, 441, 501, 530, 560, 618, 729, 808, 965 obsažené ve vypořádací tabulce k návrhu věcného záměru stavebního zákona, zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>, vyhledáno dne 5. 6. 2023. Věcný záměr stavebního zákona na tyto připomínky reagoval na straně 79 konstatováním, že *»konstrukce elektronického spisu zajišťuje nezměnitelnou auditní stopu, která umožňuje kdykoli zpětně určit, která úřední osoba vytvářela jakou část dokumentu a kdy«*, zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>, vyhledáno dne 5. 6. 2023.

34) Články z dobového tisku jsou tak dokladem existence a řešení sporu, o němž správní spis stavebního úřadu nemusí nic vypovídat. Zdroj: http://jihlava.idnes.cz/starosta-havlickova-brodu-rozhodl-o-podobe-mostu-v-ronove-pn8-/jihlava-zpravy.aspx?c=A130404_165343_jihla-

Koordinované závazné stanovisko zahrnuje podle § 176 odst. 2 nového stavebního zákona požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které orgán veřejné správy hájí podle jiných právních předpisů. Tím se nová úprava liší od dosavadní úpravy koordinovaného závazného stanoviska, která jako jednu z rozhodných podmínek předpokládala, že koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu.³⁵⁾ Je možné, že v případě nedohody mezi „jednotlivými dotčenými orgány“ v daném úřadě může být uplatněn postup podle § 140 odst. 3 správního řádu. K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze závazné stanovisko k jednotlivé otázce usnesením vyloučit ze společného postupu a vydat k dané otázce samostatné závazné stanovisko.

V závěru koordinovaného závazného stanoviska orgán veřejné správy v souladu s § 176 odst. 4 nového stavebního zákona souhrnně uvede, zda je záměr z hlediska všech jím chráněných veřejných zájmů přípustný. S tímto požadavkem je spojeno nemalé očekávání, že koordinované závazné stanovisko podle nového stavebního zákona bude v pravém slova smyslu koordinované, nebude představovat jen mechanický souhrn postojů dotčených orgánů zastoupených v témže orgánu veřejné správy.

Výše uvedený rozbor koordinovaného závazného stanoviska rozhodně nevyčerpal dané téma³⁶⁾ a je spíše odrazovým můstkem pro samostatný článek. Rozebráním dalších aspektů aplikace pojmu koordinované závazné stanovisko by již ale bylo zcela vybočeno z cílů tohoto článku. Zároveň i tento relativně povrchní rozbor dokládá jednu významnou věc. Minimálně po stránce procesní již dotčeným orgánům neposkytují základní rámec jejich postupu zvláštní předpisy upravující hájení konkrétního veřejného zájmu a překvapivě ani správní řád, ale roli stěžejní procesní normy zde převzal nový stavební zákon.

Převážná část dosavadní aplikační praxe spojená s tímto pojmem³⁷⁾ se již neuplatní, neboť konstrukce koordinovaného závazného stanoviska se v mnoha ohledech od úpravy dosavadního stavebního zákona liší.

Dělicí kritérium pro to, kdy orgán státní památkové péče vydává rozhodnutí a kdy závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči, je nově upraveno v § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči, namísto dosavadního § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. Toto řešení co do základní konstrukce není zásadně odlišné od stávající právní úpravy. Orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči v případech, navazuje-li na jeho postup rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona; v ostatních případech vydává orgán státní památkové péče rozhodnutí. Na stávajícím věcném řešení se nic podstatného nemění, ale

va-zpravy_mv a http://jihlava.idnes.cz/clanek.aspx?c=A130404_1912736_jihlava-zpravy_mv, vyhledáno dne 5. 6. 2023.

35) Viz § 4 odst. 7 věta druhá dosavadního stavebního zákona.

36) Nezmněna zůstala otázka, co koordinované závazné stanovisko podle § 176 odst. 3 nového stavebního zákona zahrnout nemůže, jak bude prováděna koordinace ostatních závazných stanovisek s jednotným environmentálním stanoviskem podle zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Nezmněna zůstala např. i otázka, jak je upravena fikce koordinovaného závazného stanoviska nebo možnost přezkumu jeho zákonitosti.

37) K této problematice blíže viz např. Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 178–182.

je třeba zdůraznit, že nový stavební zákon již nepředpokládá zjednodušující formy posouzení v podobě souhlasů, možnost nahrazení rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou nebo postup, kdy by stavbu povoloval autorizovaný inspektor.³⁸⁾ Z tohoto důvodu tak nemůže být sporné, že závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči bude vždy podmiňovat správní rozhodnutí.³⁹⁾

Vymezení ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči, jeho změna nebo zrušení

Obecní úřad obce s rozšířenou působností má stále v § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči a dále v § 218 odst. 2 nového stavebního zákona zachování pravomoc stanovit ochranné pásmo podle zákona o státní památkové péči. I nadále může obecní úřad obce s rozšířenou působností při vymezení ochranného pásma určit, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost posouzení zájmů státní památkové péče. Ochranné pásmo se podle § 17 zákona o státní památkové péči nově vymezuje výlučně opatřením obecné povahy a nikoli správním rozhodnutím jako dosud.⁴⁰⁾ Pro vymezení, změnu, popř. zrušení ochranného pásma nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny podle § 17 zákona o státní památkové péči již není podmínkou předchozí podnět (návrh) krajského úřadu ani dohoda s Ministerstvem kultury.⁴¹⁾ Tyto změny pak musely najít svůj odraz i v § 6a odst. 5 zákona o státní památkové péči.

Role odborné organizace státní památkové péče, kterou je Národní památkový ústav, byla při vymezování, změnách a rušení ochranného pásma zachována a Národní památkový ústav se povinně vyjadřuje jak k vymezení jakéhokoli ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči, tak k jeho změně nebo zrušení.

Mnohdy z hlediska praktické aplikace není důležité jen to, jak bude daná problematika řešena do budoucna, ale také jak naložit se stávajícími ochrannými pásmy. Tuto proble-

38) K postavení autorizovaného inspektora podle nového stavebního zákona viz zejména § 284 nového stavebního zákona.

39) Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, např. v rozsudcích č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. 8. 2011, č. j. 8 As 8/2011-66 ze dne 30. 7. 2013 nebo č. j. 2 As 163/2016-27 ze dne 10. 5. 2017, že na závazné stanovisko dotčeného orgánu ve spojení s § 149 správního řádu může navazovat úkon stavebního úřadu přezkoumatelný soudem, jakým je územní souhlas podle stavebního zákona z roku 2006. Jak však dokládá rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 241/2017-33 ze dne 29. 1. 2018, ne vždy se s tímto na první pohled jednoznačným kritériem sám Nejvyšší správní soud ztotožnil. Tento fakt dokládá jistou neustálenost judikatury správních soudů ve věci formy závazných stanovisek dotčených orgánů pro postupy stavebních úřadů, které nebyly ukončeny územním rozhodnutím nebo stavebním povolením, popř. kolaudačním rozhodnutím. Je tak zajímavé, že v této relativně významné otázce se judikatura správních soudů za převážnou dobu účinnosti dosavadního stavebního zákona z roku 2006 nestáčila ustálit.

40) Nový stavební zákon připouští v § 218 stanovit ochranné pásmo nejen opatřením obecné povahy, ale i rozhodnutím stavebního úřadu.

41) K dosavadní právní úpravě podmínky předchozího podnětu krajského úřadu nebo dohody s Ministerstvem kultury viz např. in: Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 251–253 a 264.

matiku upravuje čl. V bod č. 1 zákona č. 284/2021 Sb. Při změně ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, které bylo vymezeno podle dosavadních právních předpisů, se v souladu s citovaným článkem zákona č. 284/2021 Sb. postupuje podle nového znění § 17 zákona o státní památkové péči. Je bezpředmětné, kdy a jakým aktem bylo ochranné pásmo nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny vymezeno, při jeho změně se bude postupovat podle nové úpravy a změna bude provedena opatřením obecné povahy.

Přemístění stavby, která je kulturní památkou

Analogicky jako v případě dosavadní úpravy v § 14 zákona o státní památkové péči bude mít souhlas s přemístěním stavby podle § 18 odst. 1 zákona o státní památkové péči dvě možné formy. Souhlas podle § 18 odst. 1, je-li vydán krajským úřadem ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle nového stavebního zákona, je rozhodnutím ve správním řízení, jinak je závazným stanoviskem, což nově upravuje § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. V ostatních otázkách zůstává tato problematika nezměněna.⁴²⁾

Územní plánování, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území

Jako dotčené orgány státní památkové péče vystupují tyto orgány ve struktuře, která byla již popsána výše a obdobně jako dnes je tato působnost navázána jak na typ územně plánovací dokumentace, tak na konkrétní typ předmětu ochrany (kulturní památka, národní kulturní památka, památková rezervace, památková zóna) či nástroje ochrany (ochranné pásmo podle § 17 zákona o státní památkové péči) podle zákona o státní památkové péči.

Ministerstvo kultury je dotčeným orgánem při pořizování územního rozvojového plánu ve smyslu § 74 stavebního zákona a zásad územního rozvoje ve smyslu § 77 stavebního zákona. Pro oba typy územně plánovací dokumentace je podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o státní památkové péči jediným dotčeným orgánem Ministerstvo kultury. Ministerstvo kultury je dále podle již zmíněného § 26 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči dotčeným orgánem státní památkové péče při pořizování územního plánu ve smyslu § 81 nového stavebního zákona nebo regulačního plánu ve smyslu § 85 nového stavebního zákona, pokud je touto dokumentací řešeno území, ve kterém se nachází památková rezervace, nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsaných na Seznamu světového dědictví.⁴³⁾ Ministerstvo kultury je pak dotčeným orgánem památkové péče i v případě

42) K dosavadní právní úpravě viz např. in: Zidek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 271–281.

43) Na Seznamu světového dědictví za Českou republiku figurují následující kulturní statky (v závorce je uveden rok zápisu na Seznam světového dědictví): Historické centrum města Český Krumlov (1992), Historické centrum města Praha, které zahrnuje i zámek a park v Průhonicích (1992), Historické centrum města Telč (1992), Poutní kostel sv. Jana Nepomuckého na Zelené Hoře (1994), Historické centrum města Kutná Hora s kostelem sv. Barbory a katedrálou

jakékoliv změny takové územně plánovací dokumentace. Současně je Ministerstvo kultury dotčeným orgánem státní památkové péče při vymezení zastavěného území podle § 117 a násl. nového stavebního zákona za stejných podmínek jako v případě dotčenosti při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu.

Součástí části třetí nového stavebního zákona, která upravuje územní plánování, je vydání územního opatření o stavební uzávěře podle § 123 a násl. nového stavebního zákona a vydání územního opatření o asanaci území podle § 125 a násl. téhož zákona. Při vydání těchto dvou územních opatření platí podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči, že Ministerstvo kultury je dotčeným orgánem státní památkové péče pro území, ve kterém se nachází památková rezervace, její ochranné pásmo nebo nemovitá věc nebo soubor nemovitých věcí zapsaných na Seznamu světového dědictví nebo jejich ochranné pásmo.

Krajský úřad je podle § 28 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči dotčeným orgánem při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu, pokud je jimi řešeno území, ve kterém se nachází národní kulturní památka nebo památková zóna. Tímto dotčeným orgánem je za předpokladu, že dotčeným orgánem není Ministerstvo kultury. Při vydání dvou výše uvedených územních opatření platí podle § 28 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči, že krajský úřad je dotčeným orgánem státní památkové péče pro území, ve kterém se nachází národní kulturní památka, její ochranné pásmo, památková zóna nebo její ochranné pásmo, pokud není dotčeným orgánem Ministerstvo kultury. Příslušnost krajského úřadu je dána i v případě jakékoliv změny takové územně plánovací dokumentace.

Ustanovení § 29 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči je zbytkovou klauzulí, podle které je obecní úřad obce s rozšířenou působností dotčeným orgánem při pořizování územního plánu nebo regulačního plánu, pokud není dotčeným orgánem ani Ministerstvo kultury ani krajský úřad. Při vydání dvou výše uvedených územních opatření platí podle § 29 odst. 2 písm. d) zákona o státní památkové péči, že obecní úřad obce

Panny Marie v Sedleci (1995), Lednicko-valtický areál jako kulturní krajina (1996), Zahrady a zámek v Kroměříži (1998), Vesnická historická/památková rezervace v Holašovicích (1998), Zámek v Litomyšli (1999), Sloup sv. Trojice v Olomouci (2000), Vila Tugendhat v Brně (2001), Židovská čtvrť a bazilika sv. Prokopa v Třebíči (2003), Hornický region Erzgebirge/Krušnohoří – přeshraniční sériová nominace se Saskem (2019), Krajina pro chov a výcvik ceremoniálních kočárových koní v Kladrubech nad Labem (2019), The Great Spa Towns of Europe/Slavná lázeňská města Evropy – nadnárodní statek zastoupený za ČR městy Karlovy Vary, Mariánské Lázně a Františkovy Lázně (2021). Na Seznamu světového dědictví figuruje od roku 2021 i první čistě přírodní statek „Jizerskohorské bučiny“ jako součást nadnárodního statku „Dlouho-
věké bukové lesy a pralesy Karpat a dalších oblastí Evropy“. Ve vztahu k ochraně tohoto statku v rámci územního plánování není dotčeným orgánem Ministerstvo kultury, neboť ochrana přírody a krajiny Ministerstvu kultury s ohledem na § 8 a § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, nepřísluší. Lze jen připomenout, že plánované 45. zasedání výboru světového dědictví v ruské Kazani se v důsledku agrese Ruské federace na území Ukrajiny v roce 2022 neuskutečnilo. Jediným novým statkem zapsaným na Seznam světového dědictví od roku 2021 je historické centrum Oděsy, viz <https://whc.unesco.org/en/list/1703>, vyhledáno dne 16. 6. 2023. O aktuální nominaci České republiky Žatec a krajina žateckého chmele bude rozhodnuto na 45. zasedání Výboru světového dědictví, které se uskuteční v Rijádě v Saudské Arábii v termínu od 10. do 25. září 2023.

s rozšířenou působností je dotčeným orgánem státní památkové péče, pokud není dotčeným orgánem Ministerstvo kultury nebo krajský úřad.

V souladu s § 27a odst. 1 věta první zákona o státní památkové péči nemá postavení dotčeného orgánu státní památkové péče v rámci územního plánování Kancelář prezidenta republiky.

Výše uvedená dotčenost orgánů státní památkové péče je nově konstruována tak, že ten dotčený orgán, který se vyjadřoval podle výše uvedených pravidel ke konkrétní územně plánovací dokumentaci, se vyjadřuje i k jakékoli změně této územně plánovací dokumentace. To platí i v případech, kdy změnou není dotčena ta část území, která byla rozhodující pro určení dotčenosti při projednávání územně plánovací dokumentace jako celku.⁴⁴⁾

Nepředvídaný archeologický nález, k němuž došlo při přípravě nebo provádění stavby podle stavebního zákona

Obdobně jako v dosavadním stavebním zákoně je i v novém stavebním zákoně upravena problematika nepředvídaného archeologického nebo paleontologického nálezu anebo nálezu kulturně cenného předmětu, detailu stavby nebo chráněné části přírody. I nadále platí, že úprava obsažená nyní v § 266 nového stavebního zákona má přednost před úpravou obsaženou v § 23 zákona o státní památkové péči.⁴⁵⁾ To, co však musí řešit v této souvislosti zákon o státní památkové péči, je otázka určení prvoinstančního dotčeného orgánu státní památkové péče při realizaci postupu podle nového stavebního zákona.⁴⁶⁾

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je podle § 29 odst. 2 písm. e) zákona o státní památkové péči tímto dotčeným orgánem při provádění obnovy kulturní památky nebo prací na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci nebo památkové zóně. Toto postavení má v souladu s § 27b odst. 1 zákona o státní památkové péči Kancelář prezidenta republiky pro území národní kulturní památky Pražský hrad. Krajský úřad je dotčeným orgánem podle § 28 odst. 2 písm. e) zákona o státní památkové péči, pokud k nálezu došlo při provádění obnovy národní kulturní památky nebo v ostatních případech, kdy není dotčeným orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo Kancelář prezidenta republiky.

44) Jako příklad lze uvést situaci, kdy se k územnímu plánu obce vyjadřoval krajský úřad, neboť se v řešeném území nachází národní kulturní památka. Ke změně tohoto územního plánu se rovněž bude vyjadřovat krajský úřad, a to bez ohledu na skutečnost, zda se v území, které je dotčeno změnou, nachází tato národní kulturní památka.

45) K této problematice blíže např. in: Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 389–395.

46) Je relativně překvapivé, že na úseku ochrany přírody není dotčenost orgánu ochrany přírody upravena výslovně. Orgánem ochrany přírody ve smyslu § 266 nového stavebního zákona by měl být obecní úřad obcí s rozšířenou působností v tzv. zbytkové působnosti podle § 77 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. K tomu např. Stejskal, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-6-16]. ASPI_ID KO114_1992CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Přestupkové řízení

Dílčích změn doznala i úprava přestupků podle zákona o státní památkové péči. Ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků, které postihuje krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, jde o změny spojené převážně se zavedením terminologie nového stavebního zákona. Horní hranice pokut ani příslušnost orgánů státní památkové péče se nemění.

Podle § 62 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je k přestupkovému řízení místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán. To je důvodem, proč Kancelář prezidenta republiky řeší v souladu s § 27b odst. 1 zákona o státní památkové péči přestupky spáchané na území národní kulturní památky Pražský hrad. Tento fakt je třeba zdůraznit s ohledem na skutečnost, že Kancelář prezidenta republiky není výslovně uvedena v § 36 odst. 1 nebo § 40 odst. 1 zákona o státní památkové péči a její působnost je obsažena v již uvedeném ustanovení § 27b odst. 1 zákona o státní památkové péči. S ohledem na tuto konstrukci může Kancelář prezidenta republiky postihovat přestupky podle § 35 odst. 1 nebo 2 a § 39 odst. 1 nebo 2 zákona o státní památkové péči a vzhledem k tomu může Kancelář prezidenta uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč nebo převážně až do výše 4 000 000 Kč.

Ministerstvo kultury na úseku státní památkové péče postihuje protiprávní jednání ve stávajícím rozsahu. Nicméně ke dvěma relativně zajímavým změnám došlo i ve vztahu k působnosti Ministerstva kultury v oblasti přestupků. V § 35 odst. 4 a v § 39 odst. 4 zákona o státní památkové péči byl napraven dlouhodobý nesoulad v pojmenování osoby, která se dopouští protiprávního jednání.⁴⁷⁾ Dále nově může Ministerstvo kultury vedle zákazu činnosti podle § 35 odst. 6 nebo § 39 odst. 6 zákona o státní památkové péči uložit podle § 35 odst. 5 písm. b) a § 39 odst. 5 písm. b) téhož zákona i pokutu až do výše 4.000.000 Kč.

Další dílčí změny zákona o státní památkové péči

Na území národní kulturní památky Pražský hrad může podle § 27b odst. 3 zákona o státní památkové péči archeologický výzkum provádět výlučně Archeologický ústav AV ČR. O důvodech této změny důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb. mlčí.⁴⁸⁾ Snaha o zaktualizování téhož principu se objevila již v návrhu zákona o ochraně památkového fondu v roce 2019, nicméně ani v tomto případě důvodová zpráva o důvodech nehovoří.⁴⁹⁾

S účinností od 1. 1. 2024 bylo vypuštěno časové omezení platnosti plánu ochrany památkové rezervace nebo památkové zóny podle § 6a odst. 2 zákona o státní památkové péči. Tedy pro plán ochrany památkové rezervace nebo památkové zóny, který nabyl účinnosti po 1. 1. 2014, nebude platit stávající omezující časová klauzule 10 let vyplývající nyní z § 6a

47) Ustanovení § 35 odst. 4 a § 39 odst. 4 do zákona o státní památkové péči zakotvil s účinností od 1. 7. 2008 zákon č. 189/2008 Sb. Dosavadní znění zmíněných ustanovení zákona o státní památkové péči nerespektovala legislativní zkratku zavedenou v § 21a odst. 2 „osoba oprávněná k výzkumům“, ale hovořila o „osobě oprávněné k provádění archeologických výzkumů“.

48) Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1009&CT1=0>, vyhledáno dne 15. 6. 2023.

49) Zdroj: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBDBPBR727>, vyhledáno dne 15. 6. 2023.

odst. 2 zákona o státní památkové péči. Ve vazbě na tuto změnu došlo i ke změně vyhlášky č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón. Vyhláška č. 3/2023 Sb. tak mimo jiné vypouští z § 1 odst. 2 dosavadní písmeno d) vyhlášky č. 420/2008 Sb., které jako náležitost plánu ochrany stanovilo údaj o době závaznosti plánu ochrany. Vyhláška č. 3/2023 Sb. nabyla účinnosti 1. 7. 2023 a nechtěně⁵⁰⁾ tak předběhla vlastní změnu v zákoně o státní památkové péči o půl roku.

Pouze z terminologického hlediska bylo upraveno znění § 15 odst. 4 a § 23 odst. 5 zákona o státní památkové péči, aby znění těchto ustanovení respektovalo terminologii nového stavebního zákona. Na okraj lze podotknout, že až do této změny byla v § 15 odst. 4 zákona o státní památkové péči použita terminologie nikoli dosavadního stavebního zákona z roku 2006, ale stavebního zákona z roku 1976, ze které vycházel zákon o státní památkové péči při svém schválení v roce 1987.

Bez náhrady byla vypuštěna obsoletní úprava obsažená v § 11 odst. 1 zákona o státní památkové péči a stávající odstavce 2 a 3 byly označeny jako 1 a 2. Dosavadní ustanovení § 11 odst. 1 zákona o státní památkové péči patří k ustanovením, která v důsledku společenských změn po roce 1989 ztratila postupně převážnou část svého reálného obsahu. Toto ustanovení ukládalo dvě povinnosti orgánům státní správy, které jsou příslušné rozhodovat o využití budov, které jsou kulturními památkami, nebo o přidělení bytů, obytných místností a nebytových prostor v takových budovách. Je třeba zdůraznit, že toto ustanovení nyní dopadá pouze na orgány státní správy, nikoli na samosprávu. Rozhodování orgánů obcí a krajů v samostatné působnosti nepodléhá právnímu režimu tohoto ustanovení; vztahuje se však na rozhodování v přenesené působnosti, která je tzv. delegovanou státní správou. Na tuto problematiku však dopadá spíše § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ve znění účinném od 1. 1. 2024.⁵¹⁾

V § 15 odst. 4 zákona o státní památkové péči byla vypuštěna dosavadní poslední věta, která upravovala dnes neaplikovatelnou vyznamovací povinnost obce, neboť socialistické společenské vlastnictví jako jedna z kategorií vlastnictví bylo zákonem č. 509/1991 Sb. s účinností k 1. 1. 1992 zrušeno. Již ke dni 8. 2. 1991, kdy nabyla účinnosti Listina základních práv a svobod jako součást právního řádu, uvozená ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., byla zakotvena rovnost vlastnických práv všech vlastníků.

Upraveno bylo rovněž i zmocňovací ustanovení v § 45 zákona o státní památkové péči. Podstatou změny je úprava výčtu ustanovení, k jejichž provedení lze vydat prováděcí vyhlášku. Současně s ohledem na změnu legislativních pravidel od roku 1987 byla vypuštěna podmínka dohody s jinými ústředními správními úřady na vydání prováděcích předpisů k vybraným ustanovením zákona o státní památkové péči.

50) Vyhláška byla publikována 5. 1. 2023. Posun účinnosti zákona č. 284/2023 Sb., je spojen až s poslaneckým pozměňovacím návrhem, který byl načen v rámci druhého čtení zákona č. 152/2023 Sb. dne 7. 3. 2023, souhrn pozměňovacích návrhů viz <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=330&ct1=6>, vyhledáno dne 5. 6. 2023.

51) K dosavadní právní úpravě viz např. in: Zídek, M.; Tupý, M.; Klusoň, J. Zákon o státní památkové péči. c. d., str. 108–109.

Nabytí účinnosti změn zákona o státní památkové péči předpokládaných v zákoně č. 284/2021 Sb. a zákoně č. 152/2023 Sb.

Zákon č. 152/2023 Sb. nabyl účinnosti 1. 7. 2023 a novelizoval mimo jiné zákon o státní památkové péči, ve znění zákona č. 284/2021 Sb. Změny, které přinesl do zákona o státní památkové péči zákon č. 152/2023 Sb., mohou nabytí účinnosti až v momentě, kdy účinnosti nabude znění zákona o státní památkové péči spojené s úpravami předpokládanými zákonem č. 284/2021 Sb. Na tuto specifickou situaci pamatují Legislativní pravidla vlády v čl. 54 odst. 10.

Změny zákona o státní památkové péči předpokládané v zákoně č. 152/2023 Sb. se stanou účinnými až 1. 1. 2024. To ovšem neplatí s ohledem na níže rozebrané přechodné období od zmíněného data pro všechny změny, které tento zákon přinesl.

Přechodné období na úseku státní památkové péče

Zákon č. 284/2021 Sb. měl nabytí účinnosti 1. 7. 2023, byl však novelizován zákonem č. 152/2023 Sb. Bodem 15 části třicáté zákona č. 152/2023 Sb. byla posunuta účinnost zákona č. 284/2021 Sb. na 1. 1. 2024. Bez zajímavosti není ani skutečnost, že sám zákon č. 152/2023 Sb. nabyl účinnosti právě 1. 7. 2023 a ve Sbírce zákonů byl publikován dne 5. 6. 2023, tj. necelý měsíc před předpokládanou účinností zákona č. 284/2021 Sb. Nicméně lze konstatovat, že zákon č. 284/2021 Sb. navzdory původnímu záměru nabude účinnosti 1. 1. 2024.

Ačkoli se zrovna otázka jako nabytí účinnosti jeví i v tomto případě jako relativně jednoznačná, opak je pravdou. Dne 30. 6. 2022 byl totiž ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Tato novela především částečně odsunula účinnost nového stavebního zákona a sama nabyla účinnosti dne 1. 7. 2022. Tento zákon však výslovně nic nemění na účinnosti zákona č. 284/2021 Sb., který mimo jiné v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona z roku 2021 změnil i zákon o státní památkové péči.

Do problematiky nejen památkové péče vstoupila tato úprava nepřímou, a to prostřednictvím § 334a odst. 3 nového stavebního zákona, který zní:

„Ve věcech týkajících se záměrů podle tohoto zákona se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů s výjimkou věcí týkajících se vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu, staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb.“

Přechodným obdobím podle § 334a odst. 1 nového stavebního zákona je období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024.

Současné je podstatné, že výše uvedené ustanovení konstatuje, že se ve věcech záměrů podle nového stavebního zákona postupuje podle dosavadních předpisů,⁵²⁾ nikoli jen podle dosavadního stavebního zákona. Zákon č. 195/2022 Sb. tak nepřímou dopadá na všechny normy, které byly dotčeny přijetím nového stavebního zákona a které byly měněny již zmíněným zákonem č. 284/2021 Sb.⁵³⁾

52) Společné stanovisko ministerstev k § 334a zákona č. 283/2021 Sb., viz <https://www.mmr.cz/getattachment/167a6b6b-2dda-470f-a1f3-97c334f85eca/Spolecne-stanovisko-ministerstev-k-C2%A7-334a.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>, vyhledáno dne 17. 8. 2023.

53) K problematice nepřímých novel viz např. Zídek, Martin. Nepřímé novelty v památkové péči, in: Správní právo, 7–8/2022, str. 386–407, ISSN 0139-6005.

Z hlediska znění § 334a odst. 3 nového stavebního zákona mohou na úseku státní památkové péče nastat následující situace:

- a) věci týkající se záměrů podle nového stavebního zákona, které spadají mezi vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 tohoto zákona (ve vztahu k nim je třeba změny obsažené v zákoně č. 284/2021 Sb. a v zákoně č. 152/2023 Sb. aplikovat od 1. 1. 2024),
- b) věci týkající se záměrů podle nového stavebního zákona, které nespádají mezi vyhrazené stavby uvedené v příloze č. 3 tohoto zákona (ve vztahu k nim je třeba změny obsažené v zákoně č. 284/2021 Sb. a v zákoně č. 152/2023 Sb. aplikovat od 1. 7. 2024),
- c) ostatní věci (ve vztahu k nim je třeba změny obsažené v zákoně č. 284/2021 Sb. a v zákoně č. 152/2023 Sb. aplikovat od 1. 1. 2024).

Co patří do kategorie ostatních věcí, by se mohlo zdát na první pohled jasné. Mezi tyto okruhy patří nakládání s movitými kulturními památkami a movitými národními kulturními památkami a pak to mohou být úpravy nemovitých kulturních památek, nemovitých národních kulturních památek a individuálně nechráněných nemovitostí v památkových rezervacích a v památkových zónách, které z povahy věci nejsou předmětem zájmu stavebního práva. Typicky jde o umístění nebo odstranění reklamního nebo informačního poutače, který není reklamním zařízením podle nového stavebního zákona. Naopak záměry, které jsou z hlediska stavebního práva v režimu volném, mezi ostatní věci nepatří. Jde tak o situace, na které pamatuje řešení popsané výše v písmeni b).

Lze tak shrnout, že plně nabude zákon č. 284/2021 Sb. a zákon č. 152/2023 Sb. účinnosti až 1. 7. 2024.

Další otázka, kterou je třeba si položit ve vztahu k výše uvedenému zákonu č. 284/2021 Sb., zní, jaká úprava by měla platit pro postupy zahájené před 1. 1. 2024. Na tuto otázku dává na první pohled jednoznačnou odpověď čl. V bod 2 zákona č. 284/2021 Sb., který stanoví, že *„řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle právních předpisů účinných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“*. Podle tohoto ustanovení by se mělo v těchto případech postupovat podle nové právní úpravy.

Když však pravidlo obsažené v § 334a odst. 3 nového stavebního zákona platí pro záměry, které mají být posouzeny po 1. 1. 2024, pak by asi totéž pravidlo mělo platit i pro postupy a řízení, které se týkají těchto záměrů a které byly zahájeny a neskončeny do 1. 1. 2024. I tyto záměry budou posouzeny v přechodném období. Zde se uplatnila zásada *lex posterior derogat priori*. Cílem zákonodárce bylo v tomto případě, aby po přechodné období nebyla v převážné míře pro záměry podle nového stavebního zákona aktivována nová úprava. Bylo by nelogické, pokud by byla nesystémově aktivována nová úprava pro ty postupy zahájené ještě před zahájením přechodného období a dokončené v tomto období, ač by pro totožné postupy zahájené v přechodném období měla nadále platit úprava dosavadní. Zásadním nedostatkem úpravy, kterou přinesl zákon č. 195/2022 Sb., je to, že v tomto případě jde o nepřímou novelu přechodných ustanovení. Dohledání těchto principů *ex post* s odstupem let tak nesporně bude činit praxi prvního pololetí roku 2024 nesrozumitelnou a zřejmě se pak může tato praxe stát i předmětem mnoha následných sporů. Lze alespoň z tohoto pohledu kvitovat s povděkem to, že délka přechodného období byla zákonem č. 152/2023 Sb. zkrácena na půl roku oproti předpokládané roční délce.

Ačkoli nelze přivolávat situaci, kdy by se postup zahájený před přechodným obdobím z nějakého důvodu protáhl až za přechodné období, vyloučit tuto situaci nelze. Pak ovšem

přeci jen ustanovení čl. V odst. 2 zákona č. 284/2021 Sb. přijde ke slovu.

Přehlednost situace byla dále limitována tím, že zmíněný rozbor se netýká čl. V bodu 2 zákona č. 284/2021 Sb. jako celku, ale týká se jen postupů, které dopadají na záměry podle nového stavebního zákona. Pokud předmětem postupu podle zákona o státní památkové péči v přechodném období budou situace, které není možné ztotožnit se záměrem podle nového stavebního zákona, pak čl. V bod 2 zákona č. 284/2021 Sb. platí stejně jako u záměrů podle přílohy č. 3 nového stavebního zákona již od 1. 1. 2024.

Relativně jasná je v přechodném období tato problematika ve věcech územního plánování. Ustanovení § 334a odst. 2 nového stavebního zákona stanoví, že ve věcech týkajících se územního plánování se v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů. Zákon o státní památkové péči v tomto případě obsahuje pouze vymezení zmocnění jednotlivých orgánů státní památkové péče v postupech územního plánování; procesní postup a, dá se konstatovat, že i hmotněprávní úpravu řeší výlučně stavební právo, a tedy aplikace hmotněprávní i procesní normy zde byla více nasnadě, než v případě aplikace § 334a odst. 3 nového stavebního zákona.

Záměrem se podle § 4 odst. 1 nového stavebního zákona rozumí stavba, soubor staveb, zařízení, údržba dokončené stavby, změna využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma. Ačkoli by zejména obsah přílohy č. 3 nového stavebního zákona mohl vyvolat dojem, že předmětem úpravy jsou pouze stavby, pojem záměru je koncipován širěji a do jeho vymezení patří i nestavební záměry, typicky stanovení ochranného pásma.

Stanovení ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči, popř. jeho změna nebo zrušení, naplňuje znaky záměru podle nového stavebního zákona. Protože toto ochranné pásmo na úseku památkové péče vymezuje orgán památkové péče, je to on, kdo takové ochranné pásmo stanovuje, mění nebo ruší. Základní věcná i místní příslušnost pro orgán památkové péče se sice v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb. nezmění, nicméně změní se forma aktu a v některých případech i podmínky pro zahájení řízení. V tomto případě tak mají orgány památkové péče v přechodném období pravděpodobně postupovat podle dosavadní právní úpravy. Ovšem tento závěr by byl jakž takž jednoznačný v případě vymezení nebo zrušení ochranného pásma. Je třeba připomenout, že jistě u změny ochranného pásma nejde o záměr uvedený v příloze č. 3 nového stavebního zákona. V případě změny ochranného pásma zde je ale článek V bod 1 zákona č. 284/2021 Sb., který konstatuje, že „*při změně ochranného pásma nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, které bylo vymezeno podle dosavadních právních předpisů, se postupuje podle § 17 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“. Která zásada se v tomto případě má uplatnit? Jde o speciální ustanovení ve vztahu k obecnému § 334a odst. 3 nového stavebního zákona, nebo by mělo uplatnit pravidlo *lex posterior derogat priori*? Nešlo by v tomto případě spíše o vztah speciální normy k obecné normě, která je obsažena v § 334a odst. 3 nového stavebního zákona? Ačkoli by se nabízelo, že úprava vztahu § 334a odst. 3 nového stavebního zákona by měla být platná pro oba citované body čl. V zákona č. 284/2021 Sb., závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 158/2001-100 ze dne 27. 1. 2004 o speciální a obecné úpravě vede k jisté míře opatrnosti, zejména, když jde o novelu nepřímou a cílenou primárně na záměry podle přílohy č. 3 nového stavebního zákona, tj. primárně na stavby.

Z důvodu těchto zásadních nejasností lze tak orgánům státní památkové péče doporučit, aby se v přechodném období změn ochranných pásem vystříhaly.

Specifická situace je svým způsobem v oblasti přemísťování staveb, které jsou kulturní památkou. Analogicky jako v případě dosavadní úpravy v § 14 zákona o státní památkové péči má mít i souhlas s přemístěním stavby podle § 18 odst. 1 téhož zákona dvě možné formy. Souhlas podle § 18 odst. 1, je-li vydán krajským úřadem ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle nového stavebního zákona, je rozhodnutím ve správním řízení, jinak je závazným stanoviskem, což nově upravuje § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči. Je třeba konstatovat, že orgánům státní památkové péče se tak situace rozpadá v přechodném období do tří základních variant:

- a) přemístění stavby, která je kulturní památkou, bude i nadále orgán památkové péče posuzovat rozhodnutím, pokud půjde o případ, který byl a i nadále bude z hlediska stavebního práva v režimu volném,
- b) přemístění stavby, která je kulturní památkou, bude i nadále posuzováno formou rozhodnutí, pokud k přemístění stavby nedochází v souvislosti se záměrem podle přílohy č. 3 nového stavebního zákona,
- c) přemístění stavby, která je kulturní památkou, bude posuzováno formou závazného stanoviska, pokud k přemístění stavby má dojít v souvislosti se záměrem podle přílohy č. 3 nového stavebního zákona.

Zde jsou a do budoucna budou nejen v přechodném období krajské úřady postaveny před dilema, zda věc bude posuzována stavebním úřadem, ale v přechodném období i před otázkou, zda je přemístění kulturní památky součástí většího balíku prací, nebo nikoli. V tomto případě totiž přemístění stavby odsouhlasuje jiný stupeň orgánu státní památkové péče než ten, který se vyjadřuje k záměru jako celku (tj. zda tento celkový záměr spadá mezi záměry uvedené v příloze č. 3 nového stavebního zákona, nebo nikoli), a krajský úřad může být konfrontován pouze s dílčí částí záměru, která je pro věcné posouzení dostatečná, ale neposkytuje dostatečný kontext významný z hlediska případné formy souhlasu orgánu památkové péče v přechodném období, byť není sporu, že v konkrétním případě půjde o přemístění regulované stavebním právem. Nicméně s ohledem na čl. V bod 3 zákona č. 284/2021 Sb. by neměla mít volba formy aktu fatální dopad na následný postup stavebního úřadu.

I úprava přestupků doznala v důsledku zákona č. 284/2021 Sb. v zákoně o státní památkové péči dílčích změn. Bez nároku na odpověď se lze jen ptát třeba na to, zda bude úprava provedená v rozporu se zákonem o státní památkové péči a splňující definici záměru podle nového stavebního zákona onou „věcí týkající se záměru podle tohoto zákona“.

Důvodová zpráva k zákonu č. 195/2022 Sb. zmiňuje přestupky pouze na jediném místě: „V období od 1. července 2023 do 30. června 2024 by tak bylo povolování staveb rozděleno do dvou režimů. První povolovací režim by se týkal staveb vyhrazených (a staveb s nimi souvisejících a staveb tvořících s nimi soubor staveb), u kterých by se postupovalo podle nového stavebního zákona, tedy zejména podle jeho části šesté, stavební řád, ale na tyto stavby by se vztahovaly i další související části zákona. Jinými slovy podle nové právní úpravy by se v případě vyhrazených staveb vykonávala kontrola, projednávaly přestupky a platila by i zvláštní ustanovení o soudním přezkumu uvedená v části jedenácté nového stavebního zákona. Uvedené ustanovení tak představuje jakési omezení věcné působnosti zákona na vybrané druhy

staveb. Podle nového stavebního zákona bude povolovat stavby pouze Specializovaný a odvolací stavební úřad (srov. § 33 nového stavebního zákona) a jako odvolací správní orgán bude působit Nejvyšší stavební úřad (srov. § 32 odst. 1 nového stavebního zákona).“

Protiprávní jednání by mělo být i na úseku památkové péče postihováno v přechodném období podle dosavadní úpravy u stavebních záměrů, které nejsou uvedeny v příloze č. 3 nového stavebního zákona. V ostatních případech by takové jednání mělo být postihováno podle nové právní úpravy.

Závěrem

Článek publikovaný na toto téma v roce 2021 byl zpracován s předpokladem určité trvalosti základních principů nového stavebního zákona a navazujících změn, byť ne vždy s těmito principy autor tohoto článku souzněl.⁵⁴⁾ Na konci tohoto článku označeného dovětkem „verze 2.0“ musí být obdobná očekávání logicky výrazně opatrnější. Zjevně ne nadarmo slavná dvojice V+W do refrénu své písně dala: „*Nikdy nic nikdo nemá mítí za definitivní, neb nikdy nikdo neví, co se může státí. Řekne se třeba, že se to a to stane tak a tak, ono to pak dopadne docela naopak.*“⁵⁵⁾ Že Jiří Voskovec a Jan Werich nemohli při psaní téhle písně znát osud reformy stavebního práva v letech 2021 až 2023 se ani nechce věřit.

54) Zídek, Martin. Nový stavební zákon není památkáři přijímán pozitivně, in: Z+i ČKAIT, č. 6/2021, str. 20–23, ISSN 1804-7025.

55) Píseň Nikdy nic nikdo nemá, hudba Jaroslav Ježek, text Jiří Voskovec a Jan Werich, z filmu Pudr a benzín, 1931, režie Jindřich Honzl.

Stavební právo hmotné v novém stavebním zákoně

Jiří Buryan

Tématem článku je analýza stavebního práva hmotného v novém stavebním zákoně, a to i v porovnání s dosavadní právní úpravou. Článek analyzuje nejvýznamnější nově definované pojmy nového stavebního zákona a nové pojetí požadavků na výstavbu.

Co lze podřadit pod veřejné stavební právo hmotné v novém stavebním zákoně

Nový stavební zákon, tj. zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění jeho poslední velké novely č. 152/2023 Sb. (dále jen „stavební zákon“ nebo „NSZ“) obsahuje zcela novou část čtvrtou „Stavební právo hmotné“. Obdobnou kapitolu zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StavZ 2006“) neobsahoval. Dokonce by se dalo hovořit o tom, že StavZ 2006 je spíše procesní normou, která obsahuje samotného hmotného práva jen pozřídku.

Tomu odpovídá i pozornost, kterou věnovala hmotnému stavebnímu právu odborná literatura. Např. i proto učebnice správního práva prof. Sládečka věnuje samostatné kapitoly územnímu plánování a stavebnímu řádu, nicméně hmotné právo (tj. jaké stavby lze povolit) tvoří procentuálně jen malou část povolovacího procesu.¹⁾ Totéž platí pro detailnější praktickou knihu JUDr. Plose a kol.²⁾ Sporé jsou i příspěvky v odborných právních časopisech. Toto nepředstavuje v žádném případě kritiku obou zmíněných publikací, ale spíše ilustraci, že právo obecně (legislativa i odborná literatura) staví hmotné právo spíše na okraj zájmu. Oproti tomu v architektuře a urbanismu je patrný nárůst zájmu o hmotné stavební právo, ať už jde např. o kvalitní veřejná prostranství³⁾ nebo otázku související s vhodnou strukturou měst.⁴⁾ O nutnosti věnovat pozornost kvalitní stavební kultuře hovoří i Davoská deklarace,⁵⁾ jejíž stěžejní pojem „kvalita vystavěného prostředí“ (High Quality *Baukultur*) se promítl do úvodních ustanovení nového stavebního zákona, podle něž je účelem stavebního zákona mj. „vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury“. Podle mého názoru je proto s přijetím nového stavebního zákona vhodné věnovat detailní pozornost právní literatury i oblasti stavebního práva hmotného.

1) SLÁDEČEK V., a kol. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání (Leges 2014) – kapitola 12. (Územní plánování) a kapitola 13. (Stavební řád) (str. 196 až 274).

2) PLOS, J., KYLÁROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon v praxi*. Verlag Dashofer. Praha 2013.

3) Viz např. *Manuál tvorby veřejných prostranství hlavního města Prahy*. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy 06/2014.

4) HUDEČEK, T. a kol. *Hustota a ekonomika měst*. Projekt (TD03000280/Moderní a efektivní plánování: hustota a ekonomika měst). ČVUT, IPR Praha a Pavel Hnilička Architekti 2018.

5) Davoská deklarace „Na cestě k vysoce kvalitní stavební kultuře pro Evropu“, přijatá na konferenci ministrů kultury (Davos, 20.–22. ledna 2018) dostupná [online] na: <https://davosdeclarati-on2018.ch/media/Context-document-en.pdf>

Veřejné stavební právo hmotné v novém stavebním zákoně lze rozčlenit do několika oblastí:

1. základní pojmy stavebního práva přehledně uvedené v úvodu stavebního zákona
2. požadavky na výstavbu uvedené v § 137 až 152 a rozvedené v podzákoném předpise, včetně stavebních předpisů měst Prahy, Brna a Ostravy, případně technických normách
3. požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb, které byly obsaženy ve vyhlášce č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb; ta je novým stavebním zákonem zrušena a bude dle aktuálních návrhů podzákoných předpisů nahrazena technickou normou, popř. novou vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“)
4. požadavky na výrobky pro stavby (§ 153) a na systém stavebně technické prevence (§ 154)
5. požadavky na obsah a rozsah dokumentace záměru (§ 158)
6. požadavky na vybrané činnosti ve výstavbě (§ 155 až 159) a požadavky na povinnosti osob při přípravě, provádění, užívání a odstraňování staveb, zařízení a terénních úprav (§ 160 až 169) a
7. požadavky na výkon činnosti autorizovaných inspektorů (§ 276 až 286)
8. požadavky vyjádřené různými tzv. složkovými právními předpisy dle jednotlivých oblastí chráněných veřejných zájmů (např. ochrana vody, zemědělského půdního fondu, lesa, volně žijících živočichů a rostlin, hornin, případně dalších složek životního prostředí, památek, požární bezpečnosti, hygieny staveb atd.); tyto požadavky jsou vyjádřeny ve zvláštních (složkových) předpisech.

Cílem tohoto článku je popsat největší změny v základních pojmech stavebního práva a základy nového pojetí požadavků na výstavbu. Článek si klade za cíl vyvolat diskusi o nastavení stavebního práva hmotného, a to o výkladu nových pojmů a přístupu k požadavkům na výstavbu i v kontextu toho, že tvorba prováděcích právních předpisů nadále probíhá.

Vybrané nové definice nového stavebního zákona

NSZ v úvodní ustanovení první části přehledně definuje základní pojmy stavebního práva. Mezi hlavní pojmy nového stavebního práva lze přitom zařadit pojmy záměr, stavba a zařízení. U všech tří pojmů přitom lze identifikovat rozdíly oproti předcházející úpravě. Přehlednost je patrná oproti StavZ 2006 již z pohledu toho, že nové pojmy jsou řazeny postupně, dá se říci hierarchicky podle jejich důležitosti.

Pojem záměr

Pojem záměr je novým a stěžejním pojmem nového stavebního zákona, a i proto je právem zařazen hned do čtvrtého paragrafu NSZ jako první definovaný. StavZ 2006 samotný pojem „záměr“ nedefinoval, používal však pojem „stavební záměr“. Podle § 3 odst. 5 StavZ 2006 *„Pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavební záměr, rozumí se tím podle okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba.“* Stavební

záměr tedy představoval spíše legislativní zkratku, resp. souhrnnou kategorii zahrnující další pojmy, na kterou navazovala jednotlivá ustanovení zákona. Podle § 103 StavZ 2006 tak např. stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadovaly mj. „stavební záměry“ uvedené v § 79 odst. 2. Samotný § 79 odst. 2 definoval, co vše nevyžadovalo rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas.

Pojem záměr tedy nově zahrnuje jak původní „stavební záměry“ dle StavZ 2006, ale i nestavební záměry. Na to navazují ustanovení procesního práva. Podle nového stavebního zákona se tedy již neumísťuje, resp. nepovoluje „stavba“, ale stavební řád hned v prvním ustanovení části šesté (§ 171) stanoví, že povolení vyžaduje „záměr“ jako definovaný pojem dle § 4. (Povolení záměru přitom nutné u drobných staveb a změn využití území, u kterých tak stanoví nový stavební zákon). Tomu odpovídá i pojmosloví stavebního práva procesního, dle kterého se vede řízení o povolení „záměru“, a nikoliv řízení o umístění nebo povolení „stavby“.

Novým stavebním zákonem nově definovaný pojem záměr nemá vlastní obsah, ale představuje souhrnný pojem, který lze rozdělit na následující dvě kategorie, a to stavební záměry a nestavební záměry.

Stavebními záměry jsou stavba dle § 5 (hlavní, vedlejší i dočasná), soubor staveb (§ 5 odst. 3), zařízení (§ 7) a údržba dokončené stavby (§ 6 odst. 3). Stavebním záměrem bude také část stavby nebo změna dokončené stavby (§ 6 odst. 1 a 2) vzhledem k tomu, že tyto dvě kategorie § 5 odst. 6 výslovně za stavbu označuje. Samotný pojem „stavební záměr“ zákon výslovně nedefinuje a ani nepoužívá, s výjimkou přechodných ustanovení, která se však vztahují ke stavebním záměrům definovaným ve StavZ 2006. Jeho užití má tedy nově spíše didaktický, resp. teoreticko právní význam. Při určení jeho obsahu lze a contrario vycházet z vymezení nestavebního záměru.

Nestavební záměry NSZ upravuje v § 213 a násl. Nestavebními záměry jsou tedy změna využití území (§§ 213 až 215), dělení nebo scelování pozemků (§ 216 a § 217) a stanovení ochranného pásma (§§ 218 až 220). StavZ 2006 mezi stavební záměry řadil také zařízení. To je definováno v § 7 nového stavebního zákona jako technické zařízení nebo reklamní zařízení, pokud nejde o stavbu, které vzniká za účelem užívání na určitém místě. Nový stavební zákon řadí zařízení výslovně mezi záměry, a to i když zařízení nebude představovat stavbu.

Pro účely snazšího a úspornějšího legislativně technického pojetí zavádí nový stavební zákon také nový pojem záměr EIA. Záměrem EIA jsou všechny záměry, tj. ty stavební i nestavební, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o EIA“). Pojem posouzení vlivů záměru na životní prostředí je definován v § 3 písm. l) zákona o EIA a zahrnuje proces tzv. „velké EIA“. Záměrem EIA tedy není záměr, u kterého je provedeno pouze zjišťovací řízení podle § 7 VIŽP (tzv. „malá EIA“), tj. u kterého dojde příslušný úřad k závěru, že nepodléhá (dalšímu) posouzení vlivů záměru na životní prostředí (tzv. „velké EIA“).

Pojem stavba

Definice stavby dle StavZ 2006 („*Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.*“) byla podle mého názoru v zásadě vyhovující a v NSZ došlo spíše k jejímu upřesnění tak, aby co nejvíce odpovídala interpretaci dle stávající judikatury. Byl proto výslovně doplněn znak stavby spočívající v tom, že vznikla „*za účelem užívání na určitém místě*“, který však bylo možné vysledovat již z existující judikatury ke StavZ (např. NSS 4 As 78/2016-26). Nová definice dále nahrazuje dřívější slovní spojení „*bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání*“ za znak toho, aby vznikla „*ze stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí*“. Tuto změnu považuji ale spíše za legislativně technickou, která nemá vliv na interpretaci pojmu stavby. Upřesňující je také náhrada pojmu „*stavební nebo montážní technologie*“ za „*stavební nebo montážní činnost*“, jelikož u některých jednodušších staveb by se o „*technologie*“ jako takovou spíše nejednalo, nicméně stále byly (a měly být) stavbou. Výsledkem tohoto upřesnění je nicméně posun k tomu, aby pod definici stavby spadaly i jednodušší stavební díla, která nevyžadují hlubší technologické znalosti, pokud ovšem mohou mít veřejnoprávní dopad. Judikatura vztahující se k pojmu stavba dle StavZ 2006 je tedy do značné míry přenositelná i na nový zákon.

Pro naplnění pojmu stavba musí být splněny kumulativně všechny znaky stavby.⁶⁾ Považuji přitom za vhodné navázat na znaky stavby dle výkladu dosavadní judikatury správních soudů formulovaných např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-26 a aplikovat tyto závěry, resp. modifikovat je na novou definici. V návaznosti na dosavadní judikaturu lze proto uvést šest znaků stavby:

1. Stavební nebo montážní činnost

Z nahrazení výrazu „*technologie*“ ze StavZ 2006 za „*činnost*“ lze dovodit, že v tomto ohledu nejsou aplikovatelné závěry dřívější judikatury, které jistou úroveň odbornosti pro splnění znaků stavby předpokládaly (např. NSS 1 Afs 124/2005-61 nebo I. ÚS 531/05, které se vztahovaly ještě k dřívější úpravě). Tento znak stavby by tedy naplnily i jednoduchou montážní činností realizované zahradní domky, které jsou předpřipraveny např. ve formě stavebního materiálu a na místě se pouze za pomoci několika jednoduchých nástrojů kompletují. V takových případech může být hraniční rozlišovat mezi stavebním dílem a výrobkem plnícím funkci stavby, nicméně výsledkem bude zahrnutí pod pojem stavba.

2. Použití stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí

Stavební dílo (jako znak stavby) musí být provedeno za použití stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí, přičemž není relevantní z jakých. Požadavky na tyto výrobky, ma-

6) Odstavec 6 výslovně uvádí, že stavbou se rozumí podle okolností také její část nebo změna dokončené stavby.

terály a konstrukce stanoví § 153 s odkazem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS, v platném znění. Pro splnění tohoto znaku ale postačí i to, že je dílo realizováno z nevyhovujících výrobků. I takové dílo může být stavbou, nicméně rozpor s právními předpisy bude mít dopad do jeho povolení, resp. odstranění. Stavebním materiálem pro splnění definice stavby pak může být „prakticky cokoliv“ (srov. NSS 4 As 78/2016-26).

3. Užívání na určitém místě

Nová definice uvádí, že stavební dílo je provedeno za účelem užívání na konkrétním místě, a to ať už se jedná o užívání na pozemku nebo na jiné stavbě. Primárně by se mělo jednat o vymezený stavební pozemek ve smyslu § 140, nicméně definici stavby naplní i stavba realizovaná (protiprávně) na pozemku, který k tomu územním plánem nebo jinak určen vůbec není. Z formulace „užívání na „určitém místě“ lze dovodit, že se stavba nemusí přímo dotýkat pozemku ve smyslu dotknutí se jeho povrchu, postačí, když se na daném pozemku, resp. místě nachází. Může se tak nacházet na jiné stavbě, ale může se také jednat o stavbu nacházející se na vzrostlých stromech (např. o stromový srub). Tento požadavek tedy neznamená, že stavba musí být pevně spojená se zemí. V porovnání s jinými právními řády pojem stavba v NSZ nadále nezahrnuje jako svůj znak její pevné spojení ze zemí (jak je tomu např. v Rakousku nebo Slovensku podle dřívějšího § 43 zákona č. 50/1976 Zb., případně aby byla alespoň položena na upraveném podkladu pod stavbou). To by totiž mohlo umožnit tzv. „stavby na kolečkách“, které by nepodléhaly povolení režimu. Požadavek na pevné spojení se zemí neobsahoval ostatně ani StavZ 2006 a v praxi tato skutečnost nevyvolávala problémy.

4. Zamýšlený účel užívání stavby

Ze znaku ad 3) lze dovodit, jak ostatně uvádí i důvodová zpráva, že tato činnost musí být zamýšlená, tj. nikoliv náhodná, resp. k plnění zamýšleného, nikoli nahodilého, účelu.

5. Účast lidského činitele

Důvodová zpráva i komentářová literatura ke StavZ 2006 zmiňuje, že jedním ze znaků stavby je účast lidského činitele, resp. výsledek lidské činnosti. Podle mého názoru si ovšem s nástupem moderních technologií lze představit stavby realizované i plně automaticky, např. jejich vytvořením na daném místě pomocí 3D tiskárny následně dotvořený pomocí automatické předem naprogramované mechanizace. I taková díla by byla stavbou, ať již by se jednalo o stavební dílo nebo o výrobek plnící funkci stavby. Požadavek na lidský činitel tedy v tomto ohledu znamená, že stavbou nebudou přirozené jevy, např. nánosy zeminy připravené korytem řeky apod.

6. Dopad do veřejných zájmů

Výše uvedený okruh znaků by nicméně formálně mohl naplnit velmi široký okruh staveb, a to i těch, které nemají žádný dopad z hlediska veřejného práva, resp. z hlediska veřejných zájmů, a mohou mít i žádný nebo pramalý dopad do práv ostatních osob. Např. zastřešená zahradní kůlna na pozemku rodinného domu o velikosti 9 m² umístěná ve vzdálenosti do dvou metrů od hranice pozemku souseda by byla nikoliv drobnou stavbou, která by vyžadovala povolení. Do splnění drobné stavby podle přílohy č. 1 stavebního zákona by jí totiž scházel znak minimálně dvoumetrové vzdálenosti od hranice pozemku. Byla-li by umístěna za neprůhlednou legálně povolenou dvoumetrovou zdí, nedotýkala by se ani nijak sousedů, ani veřejných zájmů. Tentýž příklad si lze představit pro případy dětských domečků apod. Povolování všech takových staveb by vedlo jak ke zbytečné časové i finanční zátěži pro stavebníky, tak i zátěži pro stavební úřady. V mnoha případech by náklady stavebníka na povolovací řízení (dokumentace atd.) převýšily hodnotu stavby.

Právě z těchto důvodů považuji za vhodné, aby nad rámec výše uvedených formálních znaků stavby byl splněn i znak materiální, tj. skutečnost, že se stavba dotýká veřejných zájmů. Tento znak stavby dovozovala již některá odborná literatura⁷⁾ v návaznosti na nález sp. zn. I. ÚS 513/05, který již byl nicméně pro účely StavZ 2006 překonaný, nicméně jehož argumentaci následně převzala i některá nová judikatura.⁸⁾ Stavbou tedy bude pouze takové dílo (popř. výrobek plnící funkci stavby), který může zasáhnout do veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem, popř. složkovými předpisy (tj. včetně např. ochrany životního prostředí a požární bezpečnosti).

Tím není dotčena případná možnost obrany souseda, který se cítí dotčen na svých právech stavbou, podle předpisů občanského práva. I když by tedy dané stavební dílo z důvodu nenaplnění materiálního znaku stavby nebylo stavbou, a nebylo by předmětem povolení, zůstávala by sousedovi stavby možnost obrany např. proti přestavku na jeho pozemek nebo proti vznikajícím imisím.

Výrobek plnící funkci stavby

Stavební zákon shodně se StavZ 2006 stanoví, že za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Bylo by tedy možné nadále rozdělit pojem stavba na dvě dílčí kategorie, a to stavební dílo (které lze dále rozdělit na dílo vzniklé stavební nebo montážní činností) a výrobek plnící funkci stavby.⁹⁾ Od stavby je nutné také rozlišovat různá technická či reklamní zařízení ve smyslu § 7.

7) MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. 2. akt. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, k § 3.

8) Např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. června 2022 č. j. 25 A 60/2021-64.

9) K některým výrobkům plnící funkci stavby viz též Mañas, T. Volnočasová a dětská hřiště (nejen) jako zdroj obtěžujícího hluku, ale i jako stavební záměr v režimu stavebního zákona. *Stavební právo* 4/2021.

Pojem zařízení

Jak uvádí důvodová zpráva k NSZ, pojem zařízení vychází ze StavZ 2006, ve kterém však poněkud zanikalo, že tento pojem v sobě zahrnuje nejen reklamní zařízení, ale též různá technická zařízení. Nově je proto nejdříve definován pojem „zařízení“ jako souhrnný pojem zahrnující technické zařízení nebo reklamní zařízení, pokud nejde o stavbu, které vzniká za účelem užívání na určitém místě, a následně je definován samotný pojem „reklamní zařízení“. NSZ také nepoužívá sousloví informační a reklamní zařízení, ale „informační zařízení“ je již podmnožinou zařízení reklamního. To vyplývá z textu § 7 odst. 2, dle kterého slouží reklamní zařízení buď slouží k šíření reklamy nebo jiných informací.

Stejně jako v případě pojmu „stavba“ je doplněn znak zařízení, které má vznikat „za účelem užívání na určitém místě“.

Požadavky na výstavbu ve stavebním zákonu z r. 2006

StavZ 2006 z požadavků na výstavbu, tj. klíčové části hmotného stavebního práva zahrnoval prakticky pouze definici obecných požadavků na výstavbu v § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, a na to navazoval zákonný základ obecných požadavků na výstavbu v § 169. V § 156 pak byly jen obecně upraveny požadavky na výrobky, materiály a konstrukce v návaznosti na právo Evropské unie. Na to navazovala povinnost v celém procesu přípravy stavby a její výstavby, další existence a provozu stavby až do jejího odstranění postupovat v souladu se záměry územního plánování a s obecnými požadavky na výstavbu. Vedle toho StavZ 2006 obsahoval v zásadě již jen ustanovení k povinnostem a odpovědnosti osob při přípravě, provádění a užívání staveb.

StavZ 2006 již ale samotné požadavky na výstavbu neobsahoval a jejich úpravu tak ponechal podzákonným předpisům, popř. jiným (složkovým) právním předpisům. Podle zmocňovacího ustanovení v § 194 StavZ 2006 pak byly tyto požadavky zakotveny i v jiných podzákonných právních předpisech vydávaných jinými ministerstvy než jen Ministerstvem pro místní rozvoj (Ministerstvem zemědělství, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem spravedlnosti), Českým báňským úřadem či hlavním městem Prahou.

Řada požadavků na výstavbu se navíc nenacházela ani v podzákonných právních předpisech, ale českých technických normách. Ty vznikají mimo klasický legislativní proces, bez větší ingerence příslušných ministerstev, zejména pak MMR. Co hůř, stavební právo ani nevyžadovalo, a proto ani neexistoval, závazný seznam technických norem obsahujících požadavky na výstavbu (byť informativní seznam MMR publikovalo na svých internetových stránkách). Technické normy navíc nebyly ani bezplatně veřejně přístupné, a to až do pozdější novelizace zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Stavebníci tedy byli povinni dodržovat požadavky na výstavbu, nicméně ani jejich základ nebyl vymezen ve StavZ 2006, nacházely se z podstatné části v technických normách,

jejichž závazný seznam neexistoval a které nebyly pro adresáty této povinnosti ani bezplatně přístupné. Tato situace byla předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu¹⁰⁾ i Nejvyššího správního soudu¹¹⁾ a podle mého názoru byla z ústavněprávního hlediska nanejvýše sporná.

Požadavky na výstavbu v novém stavebním zákoně

Nový stavební zákon člení požadavky na výstavbu v § 137 na tři kategorie. První dvě kategorie, tj. požadavky na vymezení pozemků a požadavky na umístování staveb, StavZ 2006 zahrnoval do souhrnné kategorie „požadavků na využívání území“, neboli také „územních požadavků“.

Rozdělení této kategorie na dvě zvláštní nepovažuji za vhodné vzhledem k tomu, že hranice mezi nimi není příliš zřetelná. Není např. zřejmé, do jaké kategorie má být správně zařazen požadavek na vybudování dostatečného počtu parkovacích míst u navrhované stavby. Zákon tento požadavek zmiňuje v § 140 jako požadavek na vymezení stavebních pozemků, na kterých musí být vyřešeno mj. umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných. Zároveň ale účel využití pozemku úzce souvisí se stavbou, která na něm má být povolena. S různými stavbami tak souvisí různý počet parkovacích míst, který se např. odvíjí od počtu a velikostí jednotlivých bytů v navrhované stavbě se nacházejících. I proto je tento požadavek opět zmíněn v § 143 odst. 2 jako požadavek na umístování staveb. Návrh prováděcí vyhlášky MMR o požadavcích na výstavbu z června 2023 tak např. požadavky na parkovací stání zařazuje do požadavků na vymezení pozemků, a to i když v příloze, která vymezuje počet nezbytných parkovacích stání, se tento počet vztahuje již ke konkrétní umístované budově. Ostatně parkovací stání často tvoří součást budovy.

Obdobně je v § 141, tj. požadavku na vymezení pozemků, uveden požadavek na to, aby chodníky, nástupiště veřejné dopravy, přechody atd. splňovaly požadavky na (bezbariérovou) přístupnost. Na ten návrh zmíněné vyhlášky reaguje až v § 33 v části týkající se technických požadavků na stavby. Nepovažuji proto za nezbytné, a dokonce ani za vhodné, aby v tomto ohledu prováděcí právní předpis, ať už se jedná o prováděcí vyhlášku MMR nebo městské stavební předpisy Prahy, Brna nebo Ostravy důsledně mezi prvními dvěma kategoriemi rozlišovaly. Podstatnější bude zcela jistě docílit srozumitelnosti a přehlednosti právní úpravy.

Požadavky na výstavbu nadále používají pojem „umístování“. Tím však není míněn pojem povolení záměru v procesním smyslu. Procesní právo ve stavebním zákoně totiž oproti StavZ 2006 již stavby neumísťuje vzhledem k tomu, že došlo k odklonu mezi dvojstupňovostí rozhodování o umístění staveb a stavebním povolením. Namísto toho procesní právo pracuje s povolováním záměru. Pojem „umístování“ je tedy používán jako obecný

10) Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 ze dne 26. 5. 2009 (N 120/53 SbNU 501; 241/2009 Sb.).

11) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63, publ. pod č. 3276/2015 Sb. NSS.

(nedefinovaný) pojem stavebního práva hmotného, kterým je míněna spíše samotná lokalizace stavby (záměru) na dané místo (pozemek).

Z jednotlivých požadavků na výstavbu lze vytknout před závorku důraz, který nový zákon klade na kvalitu staveb i z hlediska urbanismu a dopadu na okolí. Již § 139 v obecném ustanovení požadavků na vymezování stavebních pozemků stanoví povinnosti, aby se vymezovaly a jejich využití stanovilo i s ohledem na „*charakter území, urbanistickou, architektonickou, kulturně historickou, přírodní a archeologickou hodnotu území a kvalitu vystavěného prostředí*“. Obdobný požadavek je zakotven pro umísťování staveb v § 143 odst. 1. Nejedná se přitom jen o prázdnou floskuli. Stavební úřady jsou povinny ověřit dodržení požadavků na výstavbu a nad rámec nyní posuzovaného souladu s charakterem území dostávají nově zákonný podklad pro to, aby ověřovaly i soulad s kvalitním urbanismem. Tím mohou stavební úřady zabránit realizaci staveb, které by sice formálně splnily veškeré jiné požadavky, z hlediska svého umístění by však byly v rozporu s kvalitou vystavěného prostředí. Kvalitu vystavěného prostředí je podle mého názoru nutno interpretovat také v kontextu tzv. osmi Davoských kritérií „*High Quality Baukultur*“ dle Davoské deklarace zmíněné v úvodu tohoto článku: 1. Dobrá správa 2. Funkčnost 3. Vliv na životní prostředí 4. Ekonomické aspekty 5. Diversita 6. Kontext 7. Vztah k místu a 8. Krása.¹²⁾

Výjimky z požadavků na výstavbu

V novém stavebním zákoně lze vysledovat tři druhy výjimek z požadavků na výstavbu:

1. Tzv. „zákonnou výjimku“ podle § 137 odst. 4. Ten zakotvuje zároveň povinnost dodržovat požadavky na výstavbu, ale zároveň situace, ve kterých není nezbytné požadavky na výstavbu aplikovat. Navazuje tak na § 2 vyhlášky 268/2006 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, a § 1 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. Dané ustanovení tedy představuje výjimku zakotvenou již na zákonném základě (tj. v zásadě „zákonnou výjimku“), kdy se požadavky neuplatní vůbec, a to v rozsahu v jakém to (obráceně řečeno) „závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nebo jiný veřejný zájem vylučují“. Tato zákonná výjimka se dále vztahuje pouze na omezený okruh záměrů.
2. Výjimku na základě rozhodnutí stavebního úřadu podle § 138 odst. 1. O té by mělo být rozhodnuto spíše ve výjimečných a odůvodněných případech. To je odlišné od „zákonné výjimky“ podle § 137 odst. 4, u které by neaplikace požadavků na výstavbu měla být sice odůvodněná, ale již nikoliv výjimečná. Důvodem pro tuto odlišnost jsou právě specifika záměrů uvedených v § 137 odst. 4, u kterých je již z jejich povahy dán důvod pro odlišný postup.

12) Podrobněji viz také Politika architektury a stavební kultury České republiky. Vyhodnocení plnění k roku 2020. Dostupní [online] <https://www.mmr.cz/getmedia/c67a5c82-7328-4ff01-a795-5432cfae694a/PASK-vyhodnoceni-plneni.pdf.aspx?ext=.pdf>.

3. Možnost „odchylného řešení“ požadavků na výstavbu dle § 138 odst. 2, které lze stanovit v regulačním plánu nebo v územním plánu, který obsahuje prvky regulačního plánu, a to i pro část území, avšak pouze od těch ustanovení prováděcího právního předpisu, které to umožňují, a za přiměřeného použití podmínek podle § 138 odst. 1. Zákon tak dává pravomoc samosprávě stanovit některé požadavky odlišně, a to jakousi generální výjimkou pro stanovené území. Bohužel se tato možnost nevztahuje na (běžné) územní plány obcí, které neobsahují prvky regulačního plánu. Návrh vyhlášky MMR o požadavcích na výstavbu z června 2023 v aktuálním znění umožňuje toto odchylné řešení pro všechny požadavky na vymezení pozemků i umísťování staveb (tj. první dvě kategorie požadavků na výstavbu). Mezi tyto požadavky patří mj. i parkovací stání. Lze si tak představit, že např. historická města si zvolí pro své centrální části odchylný způsob požadavků na parkovací stání a budou se z důvodu historické zástavby naopak snažit počet parkovacích stání minimalizovat.

Městské stavební předpisy

Zatímco ústřední orgány státní správy byly podle StavZ 2006 zmocněny ke stanovení požadavků na stavby, k jejichž povolení jsou příslušné, hlavní město Praha bylo zmocněno ke stanovení obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby v hlavním městě Praze. Na území hlavního města Prahy se tak odchylně od zbývajících částí území České republiky podle StavZ 2006 uplatňovala samostatná úprava obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby. Namísto úpravy ve vyhláškách MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, pro hlavní město Prahu požadavky na výstavbu obsahuje nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy neboli PSP).

V průběhu rekodifikace bylo diskutováno, aby se možnost upravit vlastní městské předpisy rozšířila i na další města. To popisuje mj. M. Peringer na stránkách Bulletinu Stavební právo¹³⁾ a na jeho článek si dovoluji navázat. Výsledek aktuálního znění stavebního zákona je nicméně takový, že tuto možnost budou mít kromě Prahy jen Ostrava a Brno a lze tedy očekávat, že pro tato tři města bude platit odlišný režim požadavků na výstavbu než pro zbytek území. Výsledkem by mělo být úsilí těchto tří měst o co nejvyšší zohlednění specifik jejich urbanismu a požadavků na jejich efektivní rozvoj, které by byly promítnuty do jejich stavebních předpisů.

13) PERINGER, M. Městské stavební předpisy v nové legislativě. *Stavební právo* 2/2023.

Zmocnění pro tato města obsahuje § 152 odst. 2¹⁴⁾ ve spojení s § 333 odst. 3 NSZ a vztahuje se nakonec (po vývoji v průběhu rekodifikačního procesu) na všechny požadavky na výstavbu. Poslední novelou NSZ zákonem č. 152/2023 Sb. bylo toto zmocnění pro tři uvedená města limitováno dvěma výjimkami:

1. Města nemohou odchylně upravit požadavky na výstavbu dálnic, silnic, drah a civilních leteckých staveb. Důvodem je zjevně nutnost velké míry centralizované koordinace u stanovení požadavků na tyto typy komunikací. Výjimka se ale nevztahuje na všechny pozemní komunikací. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů se totiž pozemní komunikace dělí kromě dálnic a silnic také na místní a účelové komunikace. Požadavky na výstavbu u místních a účelových komunikací zůstávají v pravomoci městských stavebních předpisů. Dlužno dodat, že z platného znění PSP ostatně je patrné, že ani platné PSP si nečiní ambici regulovat dálnice, silnice, dráhy nebo letecké stavby. Naopak, soustředí se spíše na vzhled v okolí těchto staveb, popř. na způsob organizace přechodů pro pěší apod.
2. Druhá výjimka se vztahuje na stavby technické infrastruktury a byla doplněna na základě pozměňovacího návrhu poslance MUDr. Telekyho. Zatímco první výjimka výslovně hovoří o tom, že města nemohou upravit „požadavky na výstavbu staveb dálnic ...“, druhá výjimka používá terminologii „požadavky na stavby technické infrastruktury“. Termín „požadavky na stavby“ přitom nelze zaměňovat se souhrnnou kategorií „požadavků na výstavbu“, která zahrnuje všechny tři kategorie požadavků uvedených v § 137. Zákon takto samotný tento termín používá pouze ve spojení s technickými *požadavky na stavby*, resp. základními *požadavky na stavby*. Příliš nápomocné není ani odůvodnění pozměňovacího návrhu MUDr. Telekyho. Lze ale vyjít jak z části odůvodnění, kde se odkazuje mj. na to, že není vhodné, aby města upravovala odlišně od příslušné technické normy např. vzájemné polohy technické infrastruktury, tak i z toho, že legislativně vyjádřený pojem není možné u výjimkového ustanovení rozšířit na pojem širší. Jednoznačným závěrem pak musí být to, že se výjimka z pravomoci městských stavebních předpisů vztahuje pouze na technické *požadavky na stavby*, ale již nikoliv na první dvě kategorie („územních“) požadavků na výstavbu. V duchu teorie racionálního zákonodárce pak může být účelné, aby technické předpisy co do technické infrastruktury byly jednotné. Na druhou stranu je ale logické, aby městské stavební předpisy měly pravomoc stanovit, kam může být technická infrastruktura umístěna, např. že musí být umístěna pouze pod zem atd.

14) „Územní samosprávné celky, které jsou k tomu tímto zákonem zmocněny, mohou s výjimkou požadavků na výstavbu staveb dálnic, silnic, drah a civilních leteckých staveb stanovit prováděcím právním předpisem podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístění staveb a technické požadavky na stavby s výjimkou požadavků na stavby technické infrastruktury odchylně od prováděcího právního předpisu podle odstavce 1.“

Oproti stávajícímu vztahu PSP a celostátních vyhlášek ale nový zákon nastavuje možnost odlišné úpravy prostřednictvím principu subsidiarity. Ustanovení § 152 odst. 2 je nutné vykládat tak, že v případě, kdy MSP stanoví upraví (provede) konkrétní požadavek na výstavbu, použije se MSP namísto právního předpisu s celostátní působností (vyhlášky MMR¹⁵⁾). Avšak v případě, že některé požadavky MSP neprovede, tj. nestanoví, aplikuje se vyhláška MMR. To dává možnost městským stavebním předpisům (MSP) odchýlit se i jen od těch ustanovení celostátních předpisů, u kterých to považují za vhodné. Tím je, podle mého názoru správně, umožněna větší míra koordinace MSP a vyhlášky MMR. MSP tak mají v zásadě dvě možnosti:

1. Obsáhnout vlastní komplexní úpravu požadavků na výstavbu, zcela odlišnou od vyhlášky MMR (s výše stanovenými výjimkami), nebo
2. Zahrnout pouze vybrané požadavky na výstavbu a ve zbývajících aplikovat subsidiárně vyhlášku MMR.

MSP takto mohou kombinovat oba přístupy, a to např. některou kategorii požadavků na výstavbu obsáhnout komplexně a u jiné kategorie speciálně vůči celostátní vyhlášce aplikovat vybrané požadavky (to bude relevantní zejména u technických požadavků na stavby). Výhodou takto nastaveného zákonného zmocnění je i to, že MSP mohou být připravovány souběžně s vyhláškou MMR. MSP totiž mohou provádět konkrétní požadavky na výstavbu dle zákonného zmocnění a naopak, u těch neprovedených, se uplatní vyhláška MMR ve znění, které bude přijato.

MSP budou mít povahu nařízení vydaného v přenesené působnosti obce dle § 11 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, resp. § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

České technické normy

Úprava technických norem v novém zákoně zůstala nakonec velmi kusá. Úvodní znění návrhu nového stavebního zákona počítalo s větší regulací technických norem na zákonné úrovni. Podle německého vzoru tak měl mít Nejvyšší stavební úřad pravomoc odsouhlasit všechny závazné normy, které by upravovaly požadavky na výstavbu (tj. bez výslovného odsouhlasení tato norma nemohla být závazná). To by dávalo větší míru kontroly nad tvorbou norem, což je podle mého názoru žádoucí.

I tak ale nový stavební zákon obsahuje značné vylepšení vztahu k technickým normám. Kromě toho, že již před jeho účinností musí být závazné normy bezplatně přístupné, bude např.

15) Může se jednat i o vztah subsidiarity vůči prováděcím předpisům Ministerstva dopravy pro oblast technických požadavků na stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, stavby drah a civilní letecké stavby a rozsah a obsah projektové dokumentace k těmto stavbám. Drtivá většina požadavků na výstavbu však bude obsažena ve vyhlášce MMR.

MMR připravovat seznam závazných norem obsahujících podrobnější technické požadavky na stavby. MMR také bude zajišťovat bezplatný přístup k těmto technickým normám. Pokud by byly technické normy „zezávazněny“ nikoliv prováděcí vyhláškou MMR, ale prováděcími předpisy Ministerstva dopravy, bude tyto povinnosti plnit právě toto ministerstvo. Pokud by MSP „zezávaznily“ technické normy odchýlně od prováděcí vyhlášky MMR (tj. např. by zezávaznily jiné normy, popř. jiná ustanovení norem než vyhláška MMR), pak v míře této odchylky budou příslušná města povinna zajistit také jejich bezplatný přístup.

Závěr

Nový stavební zákon zásadně posílil úpravu stavebního práva hmotného, a to podle mne pozitivním způsobem, byť v některých případech by nová úprava mohla jít dále. Jedním z hlavních přínosů je úprava požadavků na výstavbu již na zákonné úrovni. Je nicméně škoda, že tato úprava není rozsáhlejší, jak bylo navrhováno v prvních návrzích nového zákona. Přínosem je podle mého názoru také možnost nově Brna i Ostravy (tj. nejen Prahy) upravit své vlastní stavební předpisy, byť by bylo legitimní, aby tuto možnost získala i další města. Za praktické z hlediska koordinace požadavků na výstavbu považuji i způsob, jakým byl zákonem nastaven vztah subsidiarity mezi těmito městskými stavebními předpisy a celostátní regulací na úrovni prováděcích předpisů k NSZ. Pozitivní je také větší regulace českých technických norem zakotvená již v samotném zákoně. I zde bych ale považoval za vhodné, aby byla zakotvena již na úrovni zákona pravomoc MMR co do kontroly, resp. odsouhlasení těch norem, které mají závazně obsahovat požadavky na výstavbu.

Za stěžejní přínos nového stavebního zákona ovšem považuji jeho důraz na kvalitní urbanismus a ochranu životního prostředí. Ten se promítá již do úvodních ustanovení nového zákona zakotvením jeho účelu co do zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury (§ 1 odst. 3). Následně je ale tento cíl promítnut i do práva hmotného, a to jak do požadavků na vymezení pozemků a umísťování staveb.

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

Michal Králík

I. Úvod

V předchozím čísle Bulletinu Stavební právo jsme se věnovali projevům superficiální zásady v právní praxi zejména z pohledu východisek a jednotlivých aspektů superficiální zásady vážících se ke stavbám zřizovaným za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, tj. stavbám budovaným do 31. 12. 2013.¹⁾

V druhé části článku budeme nyní věnovat pozornost stavbám zřizovaným již za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále též jen o. z.), tj. stavbám budovaným po 1. 1. 2014. Vzhledem k rozsahu a dosahu superficiální zásady na mnoha místech občanského zákoníku se zaměříme pouze na některé z aspektů, které se v praxi ukazují jako složité či důležité. Je zřejmé, že vzhledem k relativní krátkosti času od nabytí účinnosti současného občanského zákoníku je počet významných rozhodnutí Nejvyššího soudu v této oblasti nutně omezený.

II. Východiska superficiální zásady u staveb zřizovaných po 1. 1. 2014

Samotnou podstatu požadavku na obnovení superficiální zásady výstižně vystihla odborná literatura formulací závěru, podle kterého „zásada *‘superficies solo cedit’* je z obecného pohledu nepochybně potřebná a reflektující sociální realitu, jakož i praktické požadavky právního styku. Podobně jako obecné pojmy součásti a příslušenství věci směřuje k ochraňtě hospodářsky jednotných celků: tvoří-li něco hospodářsky smysluplný (účelový) celek, nemá právo takovou entitu rozměňňovat (izolovat jednotlivé komponenty), nýbrž naopak respektovat a chránit. Opačný přístup iniciuje vznik rizikových situací.“²⁾

Obecný normativní základ superficiální zásady ve vztahu ke stavbám je obsažen v § 506 odst. 1, 2 o. z., podle kterého součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Není-li podzemní stavba nemovitou věcí, je součástí pozemku, i když zasahuje pod jiný pozemek.

III. Výjimky ze zásady

A) Obecně

Ustanovení § 506 o. z. zakotvující superficiální zásadu neplatí absolutně, ale s výjimka-

1) KRÁLÍK, M. Superficiální zásada a její projevy v současné praxi se zaměřením na rozhodovací činnost Nejvyššího soudu (vybrané otázky) – I. část, Stavební právo Bulletin, Česká společnost pro stavební právo, 2023, č. 2, str. 41–73.

2) K tomu srovnej: MELZER, F. – TÉGL, P. a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 309.

mi. Komentářová literatura v této souvislosti zdůrazňuje, že výjimky mohou být stanoveny pouze zákonem, nikoliv též právním jednáním či rozhodnutím orgánu veřejné moci, není-li ovšem pro takový postup výslovné zákonné zmocnění.³⁾ Zákonné výjimky jsou v občanském zákoníku obsaženy na různých místech. K nejvýznamnějším patří podzemní stavby se samostatným účelovým určením (§ 498 odst. 1 o. z.), právo stavby (§ 1240 a násl. o. z.), konstrukce přechodných ustanovení k pozemkům a stavbám (§ 3055 a násl. o. z.) a dočasné stavby (§ 506 odst. 1 o. z.).

Problematika podzemních staveb se samostatným účelovým určením ani problematika práva stavba se zatím předmětem posouzení Nejvyšším soudem v dovolacím řízení nestala a dost možná tyto dvě výjimky v praxi nepůsobí zatím zásadnější obtíže; dosah přechodných ustanovení ve vztahu k superficiální zásadě jsme z pohledu komplexní judikatury Nejvyššího soudu zmapovali v první části příspěvku.

B) Dočasné stavby

Vcelku nenápadným, ale do značné míry neuralgickým bodem se od počátku účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. stala výjimka ze superficiální zásady v podobě dočasné stavby.

1) Přístupy odborné literatury

Od novely občanského zákoníku provedené zákonem č. 460/2016 Sb. je nepochybné, že dočasná stavba je nemovitou věcí, od samotného počátku však byla sporná otázka rozhodných kritérií pro určení dočasné stavby a možnost mít dočasnou stavbu na vlastním pozemku.⁴⁾

P. Bezouška a L. Piechowiczová již v roce 2013 vyjádřili názor, že dočasnost stavby může vyplývat nejen z jejího charakteru (dočasně zřízená ubytovací buňka pro dělníky pracující na stavbě nebo sloužící k uskladnění nářadí a stavebního materiálu), ale také z právního titulu, na základě něhož je stavba postavena (pronajme-li někdo pozemek za účelem zřízení stavby, musí vždy počítat s tím, že nájem je z povahy věci dočasný a jednoho dne skončí, což může vést k nutnosti stavbu odstranit). Dočasnou stavbu podle nového občanského zákoníku však nelze v žádném případě zaměňovat s dočasnou stavbou podle stavebního zákona, neboť je sice použito stejné označení, ale pro naprosto odlišné případy. Dočasnou stavbu může mít na svém pozemku i jeho vlastník, ale to, zda jde o stavbu trvalou, nebo dočasnou, se neposuzuje podle nějakého jeho skrytého úmyslu, ale podle kritérií, která lze objektivně posoudit (podle vnějšího zdání pro objektivního pozorovatele).⁵⁾

V téže době T. Kindl naproti tomu zastával názor, že „občanský zákoník sice v § 1 odst. 1 konstatuje, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného, nelze však pominout, že judikatura pojem dočasné stavby vykládala především v souvislosti se stavbou postavenou na pozemku, který byl stavebník oprávněn užívat jenom dočasně. Tak např. Nejvyšší soud (22 Cdo 2261/2001) se zabýval dočasností stavby z hlediska stavebně-právního na jedné straně a občanskoprávního na straně druhé. Judikoval, že pokud staveb-

3) Tamtéž, str. 310.

4) S jistou nadsázkou můžeme říct, že diskuse ohledně dočasných staveb byla jedním z nejspornějších bodů nové právní úpravy, ovládaná zcela protichůdnými argumenty a názory, ne-li diskuse se závěry vůbec nejspornějšími.

5) BEZOUŠKA, P. – PIECHOWICZOVÁ, L. *Nový občanský zákoník – nejdůležitější změny*. 1. vydání, ANAG, 2013, str. 71.

ník zřídí na základě dohody s vlastníkem pozemku stavbu na pozemku, který je podle této dohody oprávněn užívat jen dočasně, ztrácí po uplynutí sjednané doby (případně po jiném způsobu zániku práva) právo mít nadále na tomto pozemku dočasně umístěnou stavbu; pro posouzení otázky, zda stavebník má ke stavbě občanskoprávním důvod (titul), a pro obsah práva mít na cizím pozemku stavbu, není obsah stavebního povolení rozhodující (NS 2 Cdon 240/97, NS 22 Cdo 1997/2000). Ve smyslu občanskoprávním byla tedy jako dočasná stavba chápána toliko stavba zřízená na pozemku, který mohl stavebník užívat toliko dočasně, neboli šlo o stavbu na cizím pozemku. Kritéria judikaturou vytvořená pro případ stavby, kterou na svém pozemku postaví jeho vlastník, vlastně použít nelze.

Protože v obecné podobě je pojem dočasně stavby vymezen toliko veřejnoprávní normou, bude s ní třeba při výkladu komentované soukromoprávní normy počítat a pracovat. Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem stanoví dobu jejího trvání.⁶⁾

T. Koukal naproti tomu vyjadřoval názor, že dočasnými stavbami se rozumí stavby, které se na pozemku nachází pouze na časově omezenou dobu s tím, že u těchto staveb by se mělo primárně postupovat tak, že stavebník pro sebe nechá zřídit právo stavby, přičemž dočasná stavba bude součástí tohoto práva, nikoliv pozemku.⁷⁾

Jednoznačně nejpodrobněji se k problematice dočasných staveb (tzv. superedifikátů) vyjádřili v tomto období P. Tégl a F. Melzer, kteří problémy spojené s institutem dočasně stavby shrnuli konstatováním, že se jedná o institut velmi problematický, o čemž přesvědčuje i fakt, že jak dřívější česká úprava (§ 435 OZO, § 192 OZ 1937), tak i blízké úpravy zahraniční (Rakousko, Švýcarsko, Polsko) založily novodobým pojetím superedifikátu problémy, jejichž řešení je obtížné a nejednoznačné. Základ problému formulují tak, že je otázkou, kdy lze stavbu spojenou s pozemkem takovým způsobem, že ji nelze přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, považovat za stavbu dočasnou. Občanský zákoník postrádá podrobnější vymezení superedifikátu, když pouze upravuje jeho právní následky (superedifikát je samostatná věc). Zdůrazňují, že vedle pojmu dočasná stavba užívá občanský zákoník na jednom místě i spojení stavba trvalá, a to v souvislosti s institutem přestavky (§ 1087). Trvalou stavbu tak lze zřejmě pojímat jako opak stavby dočasně; ani u ní však nejsou stanoveny žádná bližší definiční kritéria, přičemž vznikají k tomuto problému různé názory a profilují se zejména v podobě tří přístupů.⁸⁾

a) Veřejnoprávní kritérium stavebního zákona

První možností je veřejnoprávní pohled na dočasnost stavby, u kterého je kritériem rozhodnutí orgánu veřejné moci. V zásadě by se vycházelo z § 2 odst. 3 StavZ, z něhož plyne, že dočasnou stavbou je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání.

6) ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. – FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, str. 1195.

7) LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 1796.

8) Zákonný text je tak v přímém protikladu s původně uvažovanou koncepcí, kdy K. Eliáš a M. Zuklínová zdůrazňovali, že „současně budou (při přípravě osnovy občanského zákoníku) vymezena základní kritéria, podle nichž bude rámcově vymezena dočasná stavba“. K tomu srovnej: ELIÁŠ, K. – ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. Linde Praha, a. s., 2001, str. 150.

Uvedené kritérium však podle autorů nelze použít. Jednak je třeba mít na zřeteli § 1 odst. 1 větu druhou o. z. (uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného), jednak je třeba zdůraznit, že veřejnoprávní pojem stavby je odlišný od stavby ve smyslu soukromoprávním. V řízení podle stavebního zákona lze vymezit dočasné stavby i zjevně s ohledem na zcela jiné účely, než které jsou rozhodné z hlediska práva soukromého, zejména s ohledem na veřejný zájem. Proto i stavba provedená vlastníkem na jeho pozemku, u níž stavební úřad předem omezil dobu jejího trvání, může být v režimu § 506 o. z. stavbou trvalou (nejde totiž o to, zda stavba může nebo nemůže zůstat na pozemku dle rozhodnutí stavebního úřadu trvale, nýbrž o to, zda je či není součástí pozemku, a tedy o to, zda je či není samostatnou věcí, popř. komu vlastnicky náleží). Dále zdůrazňují, že kvalifikace stavby jako součásti pozemku, resp. jako samostatné věci, je nezbytná i v těch případech, kdy k žádnému rozhodnutí stavebního úřadu nedochází, popř. ani dojít nemůže. Tak je tomu u staveb nevyžadujících rozhodnutí stavebního úřadu a u černých staveb (staveb postavených bez požadovaného veřejnoprávního rozhodnutí). U těchto staveb by při použití veřejnoprávního kritéria nebylo možno jejich povahu jako staveb dočasných (trvalých) vůbec posoudit. Veřejnoprávní kritérium však může teoreticky sloužit jako ultima ratio, selžou-li kritéria další (např. bude mimořádně nejasné, o jakou stavbu se jedná). I tehdy však bude namístě maximální opatrnost. Dodávají, že v (tehdy) nedávné době bylo přijato jednoznačné výkladové stanovisko Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti, dle něhož dočasnou stavbou dle § 506 o. z. není dočasná stavba dle stavebního zákona.

b) Soukromoprávní kritérium subjektivní

Další dvě kritéria považují autoři za kritéria soukromoprávní, jedno subjektivní, druhé objektivní. Podle subjektivního kritéria o dočasnosti stavby rozhoduje vůle stavebníka (toho, kdo stavbu fakticky vybudoval), a to bez ohledu na případně formálně udělený veřejnoprávní souhlas, resp. bez ohledu na stavebně technické provedení stavby či její objektivní účel. Uvedené kritérium však považují za rizikové, neboť úmysl stavebníka nemusí být vždy patrný či nepochybný (jasný), navíc zřejmě ve většině případů nebude vůči třetím osobám nijak relevantně vyjádřen (zůstane skrytý), může být fingován, může se průběžně měnit (pak by byl relevantní úmysl zřejmě k okamžiku, kdy stavba vznikla jako věc v právním smyslu) atd. Takový přístup narušuje publicitu věcných práv, čímž nepochybně zasahuje právní jistotu a odnímá ochranu třetím osobám. Připouští, že na úmysl stavebníka bude možno primárně usuzovat již ze způsobu vedení stavby, resp. z jejího účelu (prodejní stánek na vánočních trzích, výstavní pavilon u jednorázové výstavy, koncertní tribuna), nebude to však zdaleka vždy. Jde zejména o to, že často může být vůle stavebníka v rozporu s technickým provedením stavby, resp. jejím objektivním účelem (stavba se navenek jeví jako trvalá, ale vůle stavebníka směřovala ke zřízení dočasné stavby či naopak).

V souvislosti se subjektivním kritériem poukazují dále na to, že dočasnost může být chápána též jako dočasnost právní, tzn. že chybějící úmysl stavebníka ponechat stavbu na pozemku trvale lze dovodit i z právních kritérií. V takových případech o dočasnosti rozhoduje existence soukromoprávního titulu, na základě něhož byla stavba zřízena. To ale samo o sobě považují za zřejmě neuspokojivé řešení. Záleží vždy na konkrétní situaci a jejích skutkových a právních okolnostech; nelze proto paušalizovat. Tak např. není vyloučeno, aby se nájemce (popř. pachtýř, vypůjčitel, teoreticky i prekarista – výprosník) již od počátku dohodl s vlastníkem pozemku na tom, že pro něho vybuduje na jeho pozemku stavbu, která se stane součástí pozemku a kterou bude posléze nájemce (pachtýř

atd.) užívat. Přitom strany nemají zájem na tom, aby stavba zůstala samostatnou věcí, neboť jim takové řešení z jakéhokoli důvodu nevyhovuje. Dočasnost nájmu, popř. jiného obligačního práva, by neměla mít sama o sobě vliv na posouzení stavby jako dočasné či trvalé. V opačném případě dochází k narušení principu superficies solo cedit a k obcházení ustanovení o právu stavby. Pokládají otázku, jaký smysl by mělo navrácení uvedeného principu do českého práva, kdyby jej bylo možno elegantně a legálně vyloučit prostřednictvím jakékoli – třeba i neformální a inominátní – dohody zakládající oprávněnému právní možnost stavět na cizím pozemku.

Autoři dále analyzují názory vyslovené v odborné literatuře preferující subjektivní kritérium a poměřují je možnými situacemi, které mohou v právním styku vzniknout; dospívají pak k závěru, že vznikající rizika dostatečně ukazují na nebezpečí subjektivního kritéria dočasnosti. Proti kritériu právní dočasnosti však de lege lata staví ještě jeden – a to zcela zásadní – argument. Z přechodného ustanovení § 3055 odst. 2 o. z. totiž plyne, že stavba, která má být zřízena na pozemku jiného vlastníka na základě věcného práva vzniklého stavebníku přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebo na základě smlouvy uzavřené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se nestane součástí tohoto pozemku. Z toho ale plyne, že stavby, které mají být zřízeny (budou zřízeny) na cizím pozemku na základě věcného práva vzniklého stavebníku po dni nabytí účinnosti občanského zákoníku nebo na základě smlouvy (jakékoli, tedy i obligační) uzavřené po dni nabytí jeho účinnosti, se stávají součástí tohoto pozemku. V opačném případě by uvedené ustanovení bylo zcela zbytečné, a ztrácelo tak svůj smysl.

V této souvislosti uzavírají, že subjektivní kritérium dočasnosti, má-li ho vůbec praxe připustit, se nemůže prosadit ve vztahu ke třetím osobám jednajícím v dobré víře (nemůže se prosadit proti objektivnímu kritériu).

c) Soukromoprávní kritérium objektivní

Podle posledního názoru rozhoduje o dočasnosti stavby objektivní hledisko, tj. faktické hospodářské (resp. účelové) určení stavby. Autoři připouštějí, že inspirační zdroje § 506 odst. 1 o. z. preferovaly subjektivní kritérium; to však bylo výslovně stanoveno. Občanský zákon ovšem podobnou konstrukci nepřevzal a uvedené kritérium nelze podle jejich názoru dovodit ani z jiných skutečností.⁹⁾

Dále autoři zdůrazňují, že z časového hlediska je nepochybné, že poté, co byla stavba na pozemku postavena a jde o stavbu nikoli dočasnou (je tedy součástí pozemku), nemůže již vlastník svým jednostranným rozhodnutím ani smluvně odloučit stavbu od pozemku jako samostatnou věc – ať již ve prospěch svůj či třetí osoby. Jinými slovy, jde-li od počátku o stavbu trvalou, není možné tento stav měnit ex post vyjádřenou odlišnou vůlí vlastníka pozemku. Pozdější právní oddělení stavby od pozemku je možné jen tam, kde to zákon výslovně umožňuje, a vždy jen způsobem zákonem dovoleným, tj. např. na základě práva stavby (§ 1240 a násl. o. z.) – ovšem i zde jen ve prospěch osoby odlišné od vlastníka pozemku. Na druhou stranu ovšem připouštějí opačný postup, tj. změnu dočasné stavby na stavbu trvalou tím, že následně bude mít vlastník stavby vůli mít stavbu na pozemku trvale. Autoři správně zdůrazňují, že riziko superedifikátu tkví v tom, že v praxi mohou vznikat situace, kdy je subjektivní kritérium v rozporu s objektivním (právní dočasnost není poznatelná navenek), což může mít mimořádný vliv na dobrou víru třetích osob. Uzavírají pak, že vzhledem k tomu, že se zásada superficies solo cedit projevuje především

9) K tomu srovnej: MELZER, F. – TÉGL, P. a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, str. 320 a násl.

v oblasti práv věcných, pro něž platí princip vnějšího zdání (Rechtsscheinprinzip), mělo by mít přednost objektivní kritérium posuzování dočasnosti, tedy to, jak se ta která stavba jeví z objektivního hlediska. Je nepochybné, že prostřednictvím objektivního hlediska lze velmi často poznat i úmysl toho, kdo stavbu vybudoval (úmysl stavebníka bude poznatelný z faktických okolností – z provedení stavby, jejího umístění apod.); objektivní kritérium tak bude v řadě případů v souladu s kritériem subjektivním. Pokud se však obě kritéria dostanou do rozporu, musí rozhodovat vnější zdání. Subjektivní kritérium tak bude moci být použito jen v těch výjimečných případech (mohou-li vůbec nastat), kdy objektivní kritérium nebude zjistitelné, popř. bude mimořádně pochybné.¹⁰⁾

Ve vztahu k možnosti superedifikátu na vlastním pozemku tuto možnost odmítají především s argumentem absence smysluplnosti dočasné stavby na vlastním pozemku. Připuštění superedifikátu na vlastním pozemku by představovalo další výjimku ze superficiální zásady, pro niž neexistuje rozumný důvod. Má-li vlastník na svém pozemku umístěnou svoji stavbu, je logičtější, aby stavba a pozemek tvořily právní jednotu jako logické pokračování jednoty hospodářské. Obě entity totiž mají sloužit témuž subjektu ve své vzájemné souvislosti, přičemž vlastníku pozemku neplyne žádná výhoda z toho, že jeho stavba na pozemku je samostatnou věcí.¹¹⁾

Zájem o vyřešení otázky dočasné stavby pak v literatuře po nabytí účinnosti občanského zákoníku na několik let opadl.

V pozdějším období P. Hubková v jiné části komentářové literatury vyslovila názor, podle kterého na dočasnost stavby lze usuzovat spíše podle soukromoprávních objektivních kritérií jako jsou účelové určení stavby, použité stavební technologie apod. Z charakteru stavby tedy musí být patrné, že byla zamýšlena jako nikoliv trvalá; z tohoto hlediska jsou vhodným příkladem superedifikátů: venkovní koncertní pódium, dočasný výstavní pavilon, sportovní stadion postavený pro jednorázovou událost, provizorní most apod. Současně však poukazovala na skutečnost, že někteří autoři se přiklání k pojetí, podle kterého může být dočasná stavba zřízena podle dočasného soukromoprávního oprávnění, např. podle nájemní smlouvy s vlastníkem, i když dočasnost není patrná z jejího stavebního provedení.¹²⁾

K. Svoboda ve vztahu k dočasné stavbě zaujal názor, podle kterého dočasnou stavbou se rozumí stavba zřízená na pozemku nebo jiné zařízení, jejichž existence (myšleno fyzické nebo funkční spojení s pozemkem) je časově omezena, a to buď dobou určitou, nebo jiným způsobem (např. naplněním určitého účelu), případně je jejich existence navázána na konkrétní subjekt. Dočasností stavby se rozumí její dočasnost právní, nikoli to, že pro případ, že nebude po určitém čase rekonstruována, zanikne. Stavba je dočasná jednak tehdy, když dobu jejího oprávněného trvání stanoví stavební úřad (§ 2 odst. 3 stavebního zákona), jednak vyplývá-li její dočasnost z předpisů nebo ujednání soukromého práva, např. z dohody vlastníka pozemku s vlastníkem stavby, aniž by touto úmluvou vzniklo tzv. právo stavby. Dočasnost stavby podle předpisů soukromého práva musí být založena nejpozději s jejím vznikem, jinak se stavba stane součástí pozemku.

Právní dočasnost stavby musí být subjektivní, které jsou na její dočasnosti obvykle právně zainteresovány, známa. Například proto není možné, aby k právní dočasnosti stavby došlo jen na základě úmyslu jejího vlastníka, který vůči třetím zainteresovaným sub-

10) Tamtéž, str. 328–329.

11) Tamtéž, str. 331.

12) K tomu blíže srovnej: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 562.

jektům nebyl projeven. Není-li tomu tak, nejde o dočasnou stavbu. Jiný než právě uvedený výklad dočasné stavby založený na principu objektivní vědomosti obvykle zainteresovaných stran (především vlastníka pozemku a vlastníka stavby) by vedl k výrazné právní nejistotě o tom, co je dočasná stavba, a nerespektoval by, že dočasnost stavby může být navenek působící právní skutečností jen tehdy, je-li (nebo má-li být) obvykle zainteresovaným subjektům známa. Úmysl k tomu, že jde o dočasnou stavbu, může být navenek projeven jak výslovně, tak i tím, k čemu vybudovaná stavba obvykle slouží. Například dřevěný zahradní altán, který není spojen se zemí pevným základem, běžně souvisí s aktuálním funkčním a estetickým řešením zahrady (parku), jež se v průběhu času mění, takže je již z jeho podstaty i třetím osobám zřejmé, že jde o dočasnou stavbu.

Právní dočasnost stavby může být založena i předpisy, které mají převážně veřejnoprávní charakter (např. na podkladě § 2 odst. 3 stavebního zákona), nebo rozhodnutím správního orgánu na jejich základě, a to i dodatečně po vzniku stavby (např. dodatečné stavební povolení omezené časem nebo účelem). Podle § 1 odst. 1 věta druhá o. z., uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování veřejného práva. Jde-li však o podstatu věci v právním smyslu a o jejich rozdělení, tvoří předpisy soukromého i veřejného práva zjevně funkční jednotu.¹³⁾

Na sklonku roku 2020 jsme s E. Dobrovolnou udělali stručný sumář dosavadních názorů vyslovených k problematice dočasné stavby.¹⁴⁾ Především jsme zdůraznili, že stále zůstává pochybné, na základě jakého kritéria lze dočasnost stavby určit, jinými slovy jakým způsobem bude činěn závěr, že jde nebo nejde o dočasnou stavbu, což má značný význam pro zúčastněné subjekty (zejména vlastníka pozemku a stavebníka). Poukázali jsme na to, že česká odborná literatura se víceméně shoduje (až na výjimky) na tom, že hlediskem pro vymezení dočasné stavby není vymezení dočasné stavby podle stavebního zákona, resp. povolení stavby jako dočasné podle stavebního zákona (§ 2 odst. 3 stavebního zákona), a to s ohledem na § 1 odst. 1 o. z., podle kterého je uplatňování veřejného práva (do kterého spadá veřejné stavební právo) nezávislé na uplatňování soukromého práva. Lze si tedy představit, že stavební úřad povolí stavbu podle stavebního zákona jako dočasnou, z hlediska občanského zákoníku se však bude jednat o trvalou stavbu, která je součástí pozemku a naopak.¹⁵⁾ Další kritériem, které se nabízí a ukazuje na úmysl stavebníka mít stavbu na pozemku jako dočasnou, je dočasnost právního titulu, tedy pokud je stavba postavena na základě dočasného právního titulu (např. nájmu), jde o dočasnou stavbu. Toto (subjektivní) kritérium, které někteří autoři jako výlučné zastávají¹⁶⁾, však zřejmě samo o sobě neobstojí, neboť postrádá publicitu vůči třetím osobám. Vhodnější se jeví kritérium objektivního zdání, tj. jak se stavba jeví navenek (třetím osobám), zda jako trvalá či dočasná, což se podává např. ze způsobu vedení stavby, stavebně – technické konstrukce atd. Toto kritérium lze pravděpodobně – pro účely praxe – označit za výchozí, nicméně nemusí být vyloučena kombinace i s kritériem dočasnosti právního titulu.¹⁷⁾ Vyjádřili jsme též přesvědčení, že bude otázkou soudní praxe, ke kterému z publikovaných názorů se přikloní.

13) K tomu srovnej: KOLEKTIV AUTORŮ. *Občanský zákoník. Komentář, Svazek I* (§ 1–654), ASPI, identifikační číslo: KO89_a2012CZ, stav k 1. 1. 2020, komentář k § 506.

14) DOBROVOLNÁ, E. – KRÁLÍK, M. Dočasná stavba ve stavebněprávním smyslu. In: *Bulletin advokacie*, 2020, č. 12, str. 64 a násled.

15) K tomu srovnej též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001.

16) Srovnej: ELIÁŠ, K. Právo stavby. In: *Obchodněprávní revue*, 2012, č. 10, s. 273 a násled.

17) Srovnej: TĚGL, P. – MELZER, F. Superedifikáty a nový občanský zákoník. In: *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 4, s. 136.

Odborná literatura se však v tomto období v zásadě shodovala na tom, že dočasná stavba je stavbou na cizím pozemku,¹⁸⁾ tedy tento institut není využitelný pro stavbu na pozemku vlastním. Sumarizovali jsme, že soukromoprávní pojetí dočasné stavby dosavadní komentářová literatura poměrně podrobně zmapovala,¹⁹⁾ přesto však stále jasně přetrvávají pochybnosti o obsahu tohoto pojmu.²⁰⁾ Jeho vymezení je pro praxi naprosto zásadní vzhledem k dosud odlišným přístupům ohledně kritérií, která mají povahu dočasné stavby určovat. S jistotou, leč vážně míněnou, nadsázkou jsme uvedli, že ani v roce 2021 nemá praxe definitivně vyjasněno, zda např. stavba rodinného domu zřízená na cizím pozemku na základě nájemní smlouvy, je samostatnou věcí či součástí pozemku. To může mít význam např. při uzavírání převodních smluv, v řízení o vypořádání společného jmění manželů z hlediska vymezení předmětu sporu či např. z hlediska dosahu materiální publicity, byla-li by stavba evidována jako samostatná, ač by byla ve skutečnosti součástí pozemku, nebo naopak.

Ani další období však dosud v odborné literatuře shodu ve vztahu k dočasné stavbě nepřineslo. Druhé vydání vysokoškolské učebnice věcných práv vychází z toho, že jako vcelku nesporné příklady dočasných staveb lze uvést provizorní mosty nebo tribuny či pavilony zřízené na dobu konání sportovní akce, které nelze přenést z místa na místo bez porušení jejich podstaty. Jinak sdílí dosavadní nejistotu závěrem, že vymezení, co je (může být) dočasnou stavbou, je v českém právu sporné, s tím, že není větších pochyb, že se musí jednat o stavbu zřízenou na cizím pozemku; nepanuje však shoda v otázce, v čem může spočívat dočasná povaha takové stavby; někteří autoři vyžadují, aby dočasná povaha stavby byla vždy navenek patrná z jejího dočasného stavebně-technického provedení (objektivní kritérium). Jiní autoři mají za to, že dočasná povaha stavby může vyplývat i jen z toho, že stavba byla zřízena podle dočasného soukromoprávního oprávnění, například plynoucího z nájemní smlouvy uzavřené s vlastníkem pozemku na nějaký čas (subjektivní kritérium).²¹⁾

Druhé vydání tzv. velkého bílého beckovského komentáře oproti vydání prvnímu bylo ve vztahu k dočasné stavbě výrazně podrobnější. P. Koukal uváděl, že pojetí stavby dočasné se v právní doktríně i judikatuře liší, neboť Tégl s Melzerem nabízejí různé přístupy k interpretaci pojmu dočasná stavba, přičemž dospívají k závěru, že ze všech možných výkladových variant má mít přednost tzv. objektivní kritérium, které zohledňuje dobrou víru třetích osob. Za dočasnou tak navrhuji považovat takovou stavbu, u které se třetím osobám z vnějších znaků jeví, že se o stavbu dočasnou jedná. S tím P. Koukal souhlasí potud, že tento přístup je souladný se závěry rakouské komentářové literatury a umožňuje zohlednit jak subjektivní hledisko vlastníka, na jehož pozemku se stavba nachází, tak časové hledisko (dočasnost právního titulu, na jehož základě se na pozemku nachází dočasná stavba). Kromě toho lze v úvahu brát i hospodářský účel či stavebně-technické provedení stavby. Klade však otázku, zda je nezbytně nutné upřednostňovat pouze jeden z možných přístupů a zda naopak neponechat otázku dočasnosti stavby na volném uváže-

18) Srovnej: SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 142.

19) K tomu srovnej: MELZER, F. – TÉGL, P. a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654*. Praha: Leges, 2014, str. 320 a násl.

20) KOLEKTIV AUTORŮ. Pět let poté: Nové soukromé právo v předškolním věku. In: *Právní rozhledy*, 2019, č. 1, str. 1 a násl.

21) K tomu srovnej: SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 19.

ní soudu, který bude vzájemně posuzovat jednotlivá hlediska a přiznávat jim různou váhu při řešení konkrétního případu. Takové „eklektické“ a současně pragmatické řešení se jeví jako optimální.

Současně pak zdůrazňuje, že každopádně by soudce měl brát při aplikaci § 506 odst. 1 o. z. v úvahu i jiná kritéria, než na která byl zvyklý z aplikace § 126 odst. 1 obč. zák. Poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1997/2000, podle kterého: „*Pokud stavebník zřídí na základě dohody s vlastníkem pozemku stavbu na pozemku, který je podle této dohody oprávněn užívat jen dočasně, ztrácí po uplynutí sjednané doby (případně po jiném způsobu zániku práva) právo mít nadále na tomto pozemku umístěnou stavbu, a neoprávněně tak zasahuje do vlastnického práva vlastníka pozemku, který se může domáhat odstranění stavby. V případě, že stavebník umístí stavbu na základě nájemního práva k pozemku, které může být stranami vypovězeno, jde o zvláštní případ dočasného užívání pozemku; zanikne-li nájemní právo, zanikne též občanskoprávní oprávnění mít na cizím pozemku stavbu*“) nebo § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 229/1991 Sb.; obě tato ustanovení totiž jako primární zohledňovala kritérium dočasnosti právního titulu, na jehož základě byla stavba na pozemku umístěna. Připomíná pak, že z hlediska ustálené judikatury Nejvyššího soudu hraje velmi významnou roli kritérium dočasnosti titulu, neboť Nejvyšší soud v řadě svých rozsudků vydaných již za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb. konstatoval, že dočasnými stavbami jsou stavby, které jsou na pozemku umístěny na základě dočasného právního titulu (NS 22 Cdo 2653/2012, NS 22 Cdo 604/2013, NS 22 Cdo 930/2016, NS 22 Cdo 83/2015, NS 22 Cdo 2439/2018).²²⁾

Tento poslední závěr vyzdvihující judikaturu Nejvyššího soudu však nelze výrazněji přeceňovat. Jestliže se v ní hovoří o dočasné stavbě, jde o zmínku vážící se k právnímu titulu, na základě kterého stavba na pozemku stála, a to z hlediska samotné faktické možnosti domáhat se po jeho odpadnutí odstranění stavby z titulu ochrany vlastnického práva. Samotná právní povaha stavby tady nehrála roli již proto, že nemohla být součástí pozemku (§ 120 odst. 2 obč. zák.), a zmínka o dočasné stavbě tak nemůže být vodítkem pro definiční kritérium dočasné stavby coby výjimky ze superficiální zásady.

Druhé vydání beckovského jednosvazkového šedého komentáře pak oproti vydání prvnímu k dočasné stavbě žádné nové informace nepřináší.²³⁾

2) Přístupy soudní praxe

Přínos dosavadní soudní praxe k pojetí dočasných staveb je nepoměrně skromnější. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. 10 As 200/2020, který se týká dočasné stavby, námi zkoumané otázky výrazněji nepomůže, neboť dané rozhodnutí se zabývalo otázkou „dočasnosti“ stavby ve smyslu stavebněprávním, nicméně narazilo v souvislosti s výkladem § 63 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, i na dočasné stavby ve smyslu občanskoprávním s tím, že právě na tyto dočasné stavby ve smyslu § 506 odst. 1 o. z. má uvedené ustanovení mířit, resp. se jím má umožnit vlastníkově stavby či jiné oprávněné osobě dosáhnout zápisu takové stavby jako stavby dočasné, což má významné následky z pohledu tzv. veřejné víry v zápisu v katastru nemovitostí.

22) LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1–654). *Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, str. 1561–1566.

23) PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023 – komentář k § 506 – Beck online.

Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu tuto otázku zatím (bohužel) neřešila a pro soukromoprávní poměry nelze vycházet ani z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které navíc zastává problematický názor o možnosti mít dočasnou stavbu na vlastním pozemku.

Zřejmě jedním z mála dostupných a publikovaných významnějších rozhodnutí (ne-li jediným), je rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, sp. zn. 55 A 42/2021, jehož závěry vystihuje právní věta, podle které při posouzení dočasnosti stavby podle § 506 odst. 1 o. z. není rozhodným hlediskem, zda se jedná o dočasnou stavbu ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Je třeba vycházet z kritérií soukromoprávních, a to s ohledem na požadavek publicity zejména z kritérií objektivních, tedy jak se stavba jeví navenek, např. s ohledem na její provedení a stavebně-technickou konstrukci. Není však vyloučena kombinace s kritérii subjektivními, včetně kritéria dočasnosti právního titulu.

Je zřejmé, že tento závěr odráží názory vyslovené v odborné literatuře, které jsme uváděli výše. Tomu odpovídá i odůvodnění rozhodnutí, v němž krajský soud uvádí, že podle § 506 odst. 1 o. z. nejsou součástí pozemku stavby dočasné, a představují tak jednu z výjimek ze zásady *superficies solo cedit*. K těmto stavbám nabývá vlastnické právo stavebník okamžikem jejich vzniku. Institut stavby dočasné se uplatní právě pro stavby na cizím pozemku. Inspiračním zdrojem této právní úpravy byl § 297 a § 435 císařského patentu ze dne 1. 6. 1811, č. 946 Sbírky zákonů soudních – obecný zákoník občanský („OZO“). Podle těchto ustanovení byly součástí nemovitosti (pozemku) stavby, které „byly na pozemku zřízeny s úmyslem, aby tam trvale zůstaly“, nikoli stavby, „které jsou na pozemku vystavěny s úmyslem, aby na něm nezůstaly trvale“. Jak konstatoval Antonín Randa, „označením ‚dočasné stavby na cizím pozemku zřízené‘ (často též *superaedificáty* zvané) označujeme takové stavby, jež jsou zřízeny na cizích pozemcích s úmyslem, že nemají na nich zůstatí navždy, v protivě ku stavbám v § 297 [OZO] uvedeným. Jsou to stavby rázu prozatímního, zřízené na základě smlouvy pachtovní anebo výprosy, které stavebník po uplynutí poměru pachtovního pokud se týče na požádání vlastníka pozemku jest povinen odkliditi [...]“.“ Jako příklad uvádí boudy ve veřejných sadech, kiosky v ulicích a na náměstích, pavilony na výstavištích či ochranné horské chaty (viz RANDA, A. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1923, reprint Wolters Kluwer 2008). František Rouček uvádí, že to, zda stavba byla či nebyla zřízena s úmyslem, aby na pozemku trvale zůstala, „se neposuzuje podle nějakého skrytého úmyslu (vlastníka nebo toho, kdo stavbu provedl), nýbrž podle okolností zjevně patrných (podle účelu)“. Součástmi tak nejsou „stavby zřízené jen v mezích omezeného užívacího práva stavebníkovy, jako stavby zřízené poživitelem (nebo pachtýřem, nájemcem, osobou oprávněnou z práva stavby). Rovněž tak součástmi nejsou stavby, z jejichž povahy sluší usuzovati na zmíněné zevně patrné okolnosti, vylučující onen úmysl, jako výstavní a slavnostní brány, tribuny, turistické chaty, ochranné boudy, tržní stánky, kiosky, nouzové kolonie u velkých měst, divadelní arény aj.“ [srov. Rouček, F., Sedláček, J. *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Díl druhý, (§§ 285 až 530). Praha: V. Linhart, 1935, s. 43 a s. 585 až 586].

Rozhodnutí dále uvádí, že občanský zákoník kritérium pro posouzení dočasnosti neobsahuje. Možné přístupy k interpretaci tohoto pojmu nabízí odborná literatura.²⁴⁾ V zásadě panuje shoda na tom, že hlediskem pro vymezení dočasné stavby není vymezení dočasné stavby podle stavebního zákona, resp. její povolení jako dočasné podle stavebního zákona, a to s ohledem na § 1 odst. 1 větu druhou o. z., podle níž platí, že *uplatňování*

24) Jde o práci uvedenou v poznámce pod čarou č. 19.

soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Je třeba vzít též v úvahu, že pojem stavby ve smyslu stavebního zákona je odlišný od stavby ve smyslu soukromoprávním, navíc by takové kritérium nebylo možné aplikovat u staveb, u nichž stavební zákon nevyžaduje rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon toto rozhodnutí nahrazující, resp. staveb postavených bez takového rozhodnutí (k odlišení dočasnosti stavby z hlediska stavebního zákona a občanského práva viz též např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001, publikovaný v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck, pod č. C 1909, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. 10 As 200/2020, č. 4070/2020 Sb. NSS).

Kritérii, která se nabízí, jsou tedy kritéria soukromoprávní. Jedním z kritérií, které ukazuje na úmysl stavebníka mít stavbu na pozemku jako dočasnou, je dočasnost právního titulu, na jehož základě je stavba postavena, například nájmu. Ta byla vnímána jako podstatné kritérium za účinnosti OZO, který ovšem výslovně stanovil subjektivní kritérium úmyslu. Dočasnost právního titulu k užívání pozemku hrála významnou roli z hlediska právního režimu stavby i za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Kritérium založené na dočasnosti právního titulu však postrádá publicitu vůči třetím osobám. Z tohoto pohledu se jeví jako vhodnější kritérium objektivní (vnějšího zdání), tedy jak se stavba jeví navenek, zda jako trvalá, či dočasná, což se podává např. ze způsobu vedení stavby, stavebně-technické konstrukce atd. Není nicméně vyloučena ani kombinace tohoto kritéria s kritériem dočasnosti právního titulu. Kritérium objektivní a subjektivní budou ostatně v řadě případů v souladu.

Krajský soud dále sumarizoval, že institut dočasné stavby zakotvený v § 506 odst. 1 o. z. dopadá na případy staveb na cizím pozemku. Posouzení stavby jako dočasné stavby na cizím pozemku nevylučuje ani to, že pozemek, na němž se stavba nachází, není dle údajů katastru nemovitostí zatížen žádným věcným právem. Vlastnické právo k dočasné stavbě na cizím pozemku vzniká jejímu stavebníkovi současně s faktickým vznikem stavby jako věci v právním smyslu. Posouzení stavby jako dočasné stavby neodporuje, že stavebník stavbu provádí jakožto nájemce části pozemku. Je tomu právě naopak, neboť dočasná stavba na cizím pozemku je typicky realizována na základě nájmu jakožto dočasného právního titulu s tím, že po skončení nájmu bude nájemcem odstraněna. Ačkoli by dočasnost právního titulu neměla být jediným kritériem dočasnosti stavby sama o sobě, v daném případě byl dočasný právní titul též plně v souladu se stavebně technickým provedením stavby, která byla toliko jednoduchou dřevěnou konstrukcí. Kritérium subjektivní a objektivní tak v dané věci vedlo ke shodnému závěru.

3) Sumarizace

Je tak zřejmé, že otázka vymezení kritérií dočasné stavby zůstává i nadále jednoznačně nezodpovězena a definitivní řešení lze očekávat až s přijetím rozhodnutí Nejvyššího soudu. Protože otázka dočasných staveb míří až na stavby zřízené po 1. 1. 2014, ve vztahu k nimž musí vzniknout problém, jehož řešení projde všemi stupni soudní soustavy, nelze ani odhadnout dobu a ani právní otázku, v níž bude povaha dočasné stavby řešena.

Nad rámec všeho dosud uvedeného můžeme do diskuse k dočasné stavbě přispět ještě argumentací, která se v dosavadních diskusích neobjevila. Již jsme v přechozím textu poukazovali na stanovisko P. Tégla a F. Melzera, kteří proti kritériu právního titulu stavěli konstrukci přechodného ustanovení § 3055 o. z. Právě přechodná ustanovení poskytují ještě jeden argument hovořící proti kritériu právního titulu.

Podle § 3056 odst. 1 o. z. vlastník pozemku, na němž je zřízena stavba, která není podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku a nestala se součástí pozemku ke dni

nabytí účinnosti tohoto zákona, má ke stavbě předkupní právo a vlastník stavby má předkupní právo k pozemku. Předkupní právo vlastníka pozemku se vztahuje i na podzemní stavbu na stejném pozemku, která je příslušenstvím nadzemní stavby. K ujednáním vylučujícím nebo omezujícím předkupní právo se nepřihlíží.

Podle § 3061 o. z. ustanovení tohoto oddílu se nepoužijí, jedná-li se o stavbu, která není součástí pozemku podle tohoto zákona, nebo o nemovitou věc podle § 498 odst. 1 věty druhé.

V rozsudku ze dne 25. 11. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1995/2020, řešil Nejvyšší soud několik zásadních právních otázek, z nichž jedna se týkala existence předkupního práva v případě neoprávněných staveb, a to v širším kontextu tzv. vzájemné vázanosti předkupního práva vlastníka pozemku a vlastníka stavby. Tato dílčí otázka se stala předmětem posouzení v návaznosti na závěry nalézacích soudů, podle nichž předkupní práva vlastníka pozemku a vlastníka stavby jsou na sebe vázaná, resp. nepodmíněná. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že ve většině případů předkupního práva podle § 3056 o. z. bude předkupní právo k dispozici vlastníku pozemku i vlastníku stavby, nicméně tento závěr neplatí bezvýjimečně. Jako případ vylučující tzv. „vzájemnost“ uvedl Nejvyšší soud situaci, kdy bude potřeba odeprít předkupní právo v zásadě vlastníku neoprávněné stavby, zejména pokud nebyl při jejím zřízení v dobré víře, nebo dokonce jednal úmyslně.

Tím se dovolací soud stručně vyjádřil i k otázce, zda předkupní právo podle § 3056 o. z. svědčí i vlastníku neoprávněné stavby; protože však tato otázka nebyla hlavním předmětem dovolacího přezkumu, učinil k ní Nejvyšší soud poznámku v rámci řešení vzájemnosti předkupního práva vlastníka pozemku a vlastníka stavby jako jednoho z případů vyloučení vzájemnosti předkupního práva.

Otázka předkupního práva vlastníka neoprávněné stavby je však mnohem složitější a komentářová literatura se této otázce věnuje podrobně s argumentací jak ve prospěch, tak i v neprospěch předkupního práva. Stručný závěr obsažený v odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího soudu v zásadě koresponduje rozsáhlé argumentací v komentářové literatuře, která vychází z principu, že vlastníku neoprávněné stavby předkupní právo nenáleží.²⁵⁾

Jestliže by o dočasné stavbě rozhodovala existence právního titulu, pak by např. stavba rodinného domu postavená na základě nájemní smlouvy uzavřené na dobu určitou byla stavbou dočasnou, která by nebyla součástí pozemku. Poměřováno do poměrů staveb zřízených před 1. 1. 2014 a konstrukce klíčového přechodného ustanovení § 3061 o. z., by pak k takovým stavbám neexistovalo ani předkupní právo, protože i při jeho uplatnění by se stavba součástí pozemku nemohla stát. O existenci předkupního práva i v těchto případech však praxe dosud vůbec nepochybovala a otázka předkupního práva ve vztahu ke stavbě, která stála na pozemku oprávněně, se nikdy nestala předmětem přezkumu dovolacím soudem.

Byly-li by z předkupního práva podle § 3056 o. z. vyloučeny – podle judikatury – neoprávněné stavby, tj. stavby existující bez soukromoprávního titulu, a předkupní právo by nemělo náležet ani vlastníků staveb, které stojí na cizím pozemku oprávněně na základě dočasného právního titulu (příčemž takových staveb je v reálném světě zdaleka nejvíce), je pak otázkou, na jaké typové skupiny případů by ve vztahu ke stavbám předkupní právo tedy vůbec dopadalo. I tuto otázku je pak třeba zvážit při hledání kritéria určujícího dočasnou stavbu.

25) SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1595–1610.

IV. Stavby zřízené na více pozemcích

A) Východiska

Již v první části článku i na začátku druhé části byl zdůrazněn výchozí moment, že význam superficiální zásady dopadá primárně na stavby zřízené na pozemku, o nichž platí, že jsou součástí pozemku se zákonnými výjimkami. Součástí pozemku je primárně stavba umístěná na jednom pozemku; samozřejmě mohou existovat i případy staveb postavených na dvou a více pozemcích.

B) Stavby zřízené na více pozemcích před nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb.

Pro stavby zřízené na více pozemcích před 1. 1. 2014 platí – v první části článku podrobně rozebraná – přechodná ustanovení – zejména § 3059 o. z. V těchto případech nešlo o přiřazení stavby k některému z pozemků v době jejich vzniku, protože § 120 odst. 2 obč. zák. úvahu o superficiální zásadě pojmově vylučoval, ale šlo o nastavení pravidel, na základě kterých se takové stavby po účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. stanou či nestanou součástí některého pozemku. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2022, sp. zn. 22 Cdo 3282/2021, vysvětlil, že § 3059 o. z. umožňuje, aby se superficiální zásada uplatnila ve vztahu k tomu pozemku, na němž se nachází převážná část stavby; stavba se stane součástí toho pozemku, na kterém převážně leží a ke zbylým pozemkům zákonodárce připustil mimo jiné uplatnění institutu přestavku. Jestliže na žádném z pozemků neleží převážná část stavby, nestane se stavba součástí žádného z pozemků a zůstává jí zachován režim samostatné nemovité věci.

Odborná komentářová literatura v této souvislosti vysvětlila, že pokud byla stavba postavena na více vlastních pozemcích (a jen na nich), pak katastrální úřady v rámci tzv. *16. etapy odstraňování neúplných nebo nesprávně strukturovaných zápisů v DB ISKN provádějící a) opravu zápisů budov na více parcelách stejného vlastníka, b) opravu duplicitně evidovaných čísel popisných a evidenčních v rámci stejné části obce*. V souladu s § 4 odst. 4 a 7 § 28 odst. 6 již zrušené vyhlášky č. 26/2007 Sb. tak docházelo ke slučování vedených sousedících parcel stejného vlastníka pod jednu budovu. Tento postup měl vést ke snazšímu sloučení staveb a pozemků, pokud byla stavba umístěna na dvou či více pozemcích téhož vlastníka. Po sloučení sousedících parcel se podle tohoto výkladu stala stavba součástí pozemku.²⁶⁾

C) Stavby zřízené na více pozemcích po nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb.

U těchto staveb zákonodárce připouští – oproti úpravě v zákoně č. 40/1964 Sb. – uplatnění institutu tzv. přestavku (§ 1087), jehož zákoným důsledkem je skutečnost, že se dotčená malá část cizího pozemku stane ex lege vlastnictvím zřizovatele stavby, stavěl-li v dobré víře. Jestliže stavebník stavěl ve zlé víře, stane se stavba jako celek součástí pozemku stavebníka, avšak ve vztahu k vlastníkovi dotčeného pozemku jde o neoprávněnou stavbu (k přestavku podle § 1087 – viz dále).

Situace, které nás dále budou zajímat, zahrnují případy, kdy bude stavba umístěna na více pozemcích, avšak nebudou splněna kritéria pro přestavek. Stavba bude buď tedy umístěna na více pozemcích, z nich žádný nepatří stavebníkovi, nebo sice některý z po-

26) K tomu srovnej: MELZER, F. – TÉGL, P. a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, str. 315–316.

zemků stavebníkovi patří, ale na druhý pozemek (další pozemky) nebude stavba zasahovat jen malou částí.

Je zajímavé, že zatímco problém dočasné stavby se promítl do literatury okamžitě s nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., pak řešení nyní naznačených případů se v literatuře až na jedinou výjimku neobjevilo vůbec, byť je ze zákonné úpravy patrné, že ustanovení zákona č. 89/2012 Sb. jakoby vůbec nepočítají ve vztahu k superficiální zásadě s tím, že stavba bude zřízena na vícero pozemcích. K řešení této otázky se dosud neměl možnost vyjádřit ani Nejvyšší soud. Pouze velmi letmo se jí dotkl v rozsudku sp. zn. 22 Cdo 3282/2021, kdy uvedl, že při aplikaci § 3059 o. z. 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 o. z.) 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 o. z.

Tím se výklad § 3059 o. z. odlišuje od režimu staveb zřízených na vícero pozemcích po 1. 1. 2014, které podléhají § 506 o. z. a kde je naopak prioritní požadavek na to, aby stavba součástí některého z pozemků, na kterých se nachází, byla. Tento požadavek je v odborné literatuře podrobně popsán a vysvětlen i s návrhy řešení, jak v takových případech u staveb zřizovaných po 1. 1. 2014 postupovat. Z této části odborné literatury v dalším výkladu vyjdeme.²⁷⁾

V prvé řadě autoři naznačují dva extrémní způsoby řešení stavby na více pozemcích. První spočívá v tom, že není-li stavba na jednom pozemku, nelze § 506 o. z. použít, a stavba tak bude věcí v právním smyslu odlišnou od všech pozemků, na nichž se nachází. Druhé krajní řešení spočívá v tom, že hranice pozemku bude procházet stavbou; součástí pozemku bude tedy ta část stavby, která se na příslušném pozemku nachází. Znamenalo by to např., že jedna část pokoje bude součástí jednoho pozemku, druhá část bude součástí pozemku sousedního, neboť hranice mezi pozemky prochází středem tohoto pokoje.

Zdůrazňují, že problém prvního řešení spočívá ve zjevném popření zásady *superficies solo cedit*, která je však základním východiskem úpravy součástí pozemku podle § 506 o. z. Druhé řešení pak koliduje s účelem principu *superficies solo cedit*, tj. aby právo uměle nerozdělovalo statky, které tvoří neoddělitelnou hospodářskou jednotu. Obě tato krajní řešení tedy dospívají k závěrům, které nejsou slučitelné se základními východisky právní úpravy věci v právním smyslu a pojetí její součástí, autoři je označují za absurdní, a z tohoto důvodu je odmítají, přičemž tohoto následku nelze docílit ani dohodou vlastníků obou (všech) pozemků.

Jako východisko dalších úvah vycházejí z toho, že vedou-li oba právě uvedené názory k nepraktickým, resp. zcela absurdním důsledkům, pak je třeba pokusit se přiřadit stavbu k některému pozemku s tím, že primárně by měla být stavba přiřazena pokud možno pouze k jednomu z více zastavěných pozemků. Zdůrazňují, že tento závěr je zákonem výslovně přijat pro podzemní stavby, kterou nejsou samostatnou nemovitou věcí, a to v § 506 odst. 2 o. z., přičemž tento přístup by měl být analogicky aplikován i ve vztahu ke stavbám nadzemním, protože umožňuje nejvhodnější řešení uvedených situací. Zdůrazňují, že jde o problém, který je vlastní všem právním řádům postaveným na principu,

27) Tamtéž, str. 316 a násl.

že stavba je součástí pozemku. Poukazují na německou judikaturu vycházející z toho, že stavba se stane součástí toho pozemku, který stavebník považoval za kmenový, základní pozemek, podpůrně pak toho pozemku, na kterém se nachází vzhledem ke svému rozsahu, poloze a hospodářskému významu podstatná část stavby. Toto pojetí považují za přesvědčivé s jednou výhradou zohledňující, že s ohledem na princip právní jistoty a s ním spojený požadavek zjevnosti věcných práv je nutné upřednostnit objektivní hledisko, s tím, že subjektivní hledisko má působit jen podpůrně, nelze-li prostřednictvím objektivního hlediska dospět ke zcela přesvědčivému závěru.

V tomto pojetí by tedy prioritním kritériem přiřazení stavby k jednomu z více pozemků by měl být tedy objektivní účel stavby a z něj vyplývající posouzení, na kterém pozemku se nachází vzhledem ke svému rozsahu, poloze a hospodářskému významu podstatná část stavby. Dále je třeba posoudit, jaký pozemek je nezbytný k řádnému hospodářskému užívání stavby, zda tedy mezi stavbou a některým z pozemků existuje užší hospodářská souvztažnost – např. v případě stavby, která je budovou, je proto podstatné, z kterého pozemku je do budovy zajištěn přístup. Bude-li přístupů více (z různých pozemků), pak by měl vedle rozsahu zastavěné plochy rozhodovat ten přístup, kterého je využíváno nejvíce (hlavní vchod).

Půjde-li o jinou stavbu než budovu (silážní jáma, trafostanice apod.), pak i zde lze zpravidla vycházet z kritéria (hlavního) přístupu (stavba bude součástí toho pozemku, z něhož je zajištěn přístup – např. příjezdová cesta). Pokud bude přístup zajištěn z obou (všech) pozemků, je nutno užít jen ostatní kritéria. Přihlédnout by bylo možno např. k účelovému provázání stavby a pozemku, resp. k provázání stavby s jinými stavbami na jednom z více pozemků. Tak např. bude-li stát zemědělská stavba na dvou pozemcích, z nichž jeden není zastavěn jinou stavbou, zatímco na druhém již stojí jiné zemědělské stavby, lze v pochybnostech stavbu přiřadit jako součást tohoto zastavěného pozemku (zejména bude-li zřejmé, že všechny zemědělské stavby mají tvořit jeden funkční celek). Stejně tak bude-li se jeden z pozemků zastavěných zemědělskou stavbou fakticky užívat k výkonu zemědělské činnosti, zatímco druhý např. jako parkoviště nákladních vozidel, pak je možno stavbu přiřadit spíše prvnímu z nich.

Tento přístup ostatně není judikatuře cizí. V již zmiňovaném rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3282/2021, který se zabýval výkladem § 3059 o. z. z hlediska pojmu tzv. převážné části, rozhodnutí zdůraznilo, že při zvažování, zda jde o „převážnou část stavby“ ve smyslu § 3059 o. z. je třeba zohlednit především rozsah zastavěného prostoru; ve výjimečných případech lze zohlednit i jiná hlediska, jako objem stavby a hospodářský význam jejích částí.

Autoři dále zdůrazňují, že nebude-li možné přiřadit stavbu podle uvedených kritérií k žádnému pozemku výlučně (což ovšem budou zcela výjimečné situace), pak nezbývá než konstatovat, že stavba bude tvořit společnou část (společnou součást) obou (všech) dotčených pozemků a jejich vlastníkům vzniknou práva obdobná jako podle ustanovení o rozhradách (§ 1024 o. z.). Tento problém pravděpodobně nenastane u budov, ale typicky může existovat u jiných staveb, které jsou svou podstatou stejným způsobem hospodářsky provázány s více pozemky. Příkladem může být např. most spojující dva pozemky, není-li součástí pozemní komunikace, která je sama samostatnou věcí v právním smyslu. V tomto případě bude most společnou částí (společnou součástí) obou pozemků, které propojuje. Pojem společné části (společné součásti) vyjadřuje, že daná entita není samostatnou věcí v právním smyslu, nelze s ní samostatně disponovat, samostatně k ní zřizovat věcná práva. Ohledně správy této společné části (součásti) však platí pravidla o spoluvlastnictví.

Uzavírají, že tyto závěry nemění nic na skutečnosti, že i když se stavba stane součástí pouze jednoho pozemku (popř. společnou součástí více pozemků), pak se může jednat –

ve vztahu k ostatním či dokonce všem pozemkům – o stavbu neoprávněnou, s následky předvídanými v § 1084 a násl. o. z. Aktuální komentářová literatura tyto závěry v zásadě přebírá a považuje je za pečlivě odůvodněné, rozumné a praktické. Uzavírá pak, že přijmeli soudní praxe tento přístup, nelze vyloučit doplnění dalších významných či korigujících hledisek při úvaze o tom, ke kterému pozemku má být stavba přiřazena s tím, že v současné době se naznačený směr úvah jeví jako rozumný.²⁸⁾

K tomu ještě dodejme, že i když pojem společné součásti vypadá do značné míry novátorsky, soudní praxe se s ním pomalu učí pracovat. Výslovně tento pojem akceptoval Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 28. 5. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1064/2020. Ve věci vedené u Nejvyššího soudu pod sp. zn. 22 Cdo 1244/2023 pracovaly soudy nižších stupňů se závěrem, že železniční vyhybka je společnou součástí dvou železničních drah.²⁹⁾

V. Stavba zřízená na cizím pozemku (§ 1084)

A) Obecná charakteristika

Problematika staveb zřízených na cizích pozemcích je obsažena v § 1084 – § 1087 o. z.; jde o problematiku značně složitou, která je v komentářové literatuře podrobně zmapována a na tento výklad zde lze odkázat.³⁰⁾ V rámci tohoto článku se zaměříme na aspekty mající vztah k superfičiální zásadě.

Podle § 1084 odst. 1, 2 o. z. stavba zřízená na cizím pozemku připadá vlastníkovu pozemku. Vlastník pozemku nahradí osobě, která zřídila na cizím pozemku stavbu v dobré víře, účelně vynaložené náklady. Osoba, která v dobré víře nebyla, má též práva a povinnosti jako nepřikázaný jednatel.

Ustanovení § 1084 o. z. dopadá na právní posouzení staveb zřízených po 1. 1. 2014 na cizím pozemku. Stavby zřízené před 1. 1. 2014 nemohly být součástí pozemku (§ 120 odst. 2 obč. zák.), dané ustanovení na ně nedopadá a jejich následný režim se řídí přechodnými ustanoveními k pozemkům a stavbám (§ 3054 a násl. o. z.). U staveb zřízených po 1. 1. 2014 může být situace odlišná potud, že některé zřízené stavby mohou být součástí pozemku a některé stavby budou mít i nadále charakter samostatných staveb jako věci v právním smyslu. Jde o princip superfičiální zásady (§ 506), respektive výjimek ze superfičiální zásady (§ 498 odst. 1, § 506 – dočasné stavby). Ve vztahu ke stavbám na cizím pozemku jde v první řadě o vymezení vztahu § 506 k § 1084 odst. 1 o. z., podle kterého stavba zřízená na cizím pozemku připadá vlastníkovu pozemku.

B) Základní východisko

Při řešení tohoto vztahu je třeba vycházet z toho, že § 1084 odst. 1 o. z. nezakládá žádnou samostatnou skutkovou podstatu nabytí vlastnického práva nad rámec § 506 o. z., tj. nemá být zvláštní právní úpravou vůči § 506. V praxi to znamená, že posouzení, zda se stavba postavená na cizím pozemku stává součástí pozemku nebo je samostatnou věcí,

28) K tomu blíže: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 313–314.

29) Věcné posouzení správnosti tohoto závěru však nebylo předmětem přezkumu dovolacím soudem.

30) K tomu blíže: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 306–365 a tam uvedené jednotlivé odkazy na odbornou literaturu.

se bude odvíjet od obecných ustanovení § 498 odst. 1 a § 506 o. z. Tato myšlenka vychází z toho, že pokud zákonná úprava konstruuje samostatný vlastnický režim stavby odlišný od režimu pozemku, neměla by být tato konstrukce prolomena pouze samotnou existencí § 1084 odst. 1. Pravidlo odstavce 1 proto dopadá jak na stavby oprávněné, tak i na stavby neoprávněné. Ani případný výklad praxe ve směru, že § 1084 odst. 1 o. z. dopadá jenom na stavby neoprávněné, by zřejmě žádný problém nečinil, protože na stavby oprávněné jako součásti pozemku by dopadal § 506 o. z.

C) Základní typové situace

Při akceptaci naznačeného východiska by praxe měla pracovat zejména s následujícími modelovými situacemi.

a) zřízená oprávněná stavba nepředstavující výjimku ze superficiální zásady

V těchto případech stavebník staví stavbu na cizím pozemku oprávněně, tj. na základě platného existujícího právního titulu, a zřídí stavbu, která nebude představovat výjimku ze superficiální zásady, tj. bude součástí pozemku (například trvalá nadzemní stavba) a bude vlastnický náležet vlastníkovu pozemku jako jeho součást. V takovém případě bude mít typicky stavebník právo stavbu užívat po dobu trvání jeho právního titulu. Po jeho zániku zůstane stavba součástí pozemku, tj. bude náležet vlastníkovu pozemku. Ten se následně může domáhat, aby stavebník stavbu přestal užívat právě z toho důvodu, že mu zanikl právní titul ke zřízení a užívání stavby. Ustanovení § 1084 odst. 1 o. z. je v takovém případě pouze potvrzením obecného pravidla vyplývajícího z § 506 o. z. a a contrario z § 498 odst. 1 o. z. Vzájemné nároky vlastníka pozemku a zřizovatele stavby se budou v první řadě řídit obsahem právního titulu (popřípadě příslušnou zákonnou úpravou). Právní titul ke stavbě může také řešit například finanční nároky mezi stavebníkem a vlastníkem pozemku z toho pohledu, že stavebník staví „pro vlastníka“ pozemku, otázku případného odstranění stavby, jejího odprodeje s pozemkem, na kterém se nachází, zřizovateli stavby apod. Může proto nastat i situace, že stavebník bude povinen stavbu odstranit, ale i situace, že k takovému odstranění stavebník nebude povinen.

b) zřízená oprávněná stavba představující výjimku ze superficiální zásady

Stavebník staví na cizím pozemku oprávněně, tj. na základě platného existujícího právního titulu, a zřídí stavbu, která představuje výjimku ze superficiální zásady, tj. nebude součástí pozemku (například podzemní stavbu se samostatným účelovým určením nebo stavbu dočasnou). V takovém případě bude mít stavebník vlastnické právo ke stavbě. Po zániku právního titulu bude mít vlastník pozemku oprávnění domáhat se odstranění stavby, která vlastnický náleží stavebníku, z titulu ochrany vlastnického práva vlastníka pozemku. Ustanovení § 1084 odst. 1 o. z. se v takovém případě neprosadí oproti obecným pravidlům upravujícím superficiální zásadu a výjimky z ní. Vzájemné nároky vlastníka pozemku a zřizovatele stavby se ovšem také mohou řídit obsahem právního titulu, který může obsahovat podmínky odstranění nebo neodstranění stavby, podmínky jejího prodeje zřizovatelem stavby vlastníkovu pozemku, podmínky prodeje pozemku zřizovateli stavby apod.

c) zřízená neoprávněná stavba nepředstavující výjimku ze superficiální zásady

Stavebník v těchto případech postaví na cizím pozemku neoprávněně (tj. bez občanskoprávního titulu) stavbu, která svou povahou nebude představovat výjimku ze superficiální zásady, a bude tedy součástí pozemku podle obecných ustanovení o superficiální zásadě (§ 506 o. z.). Jedná se o neoprávněnou stavbu. V takovém případě § 1084 odst. 1 o. z. jenom potvrzuje to, co vyplývá z obecných ustanovení o superficiální zásadě, tj. že jde o stavbu, která je součástí pozemku. V takovém případě by se měl uplatnit právní režim § 1084 odst. 2 a násl. o. z. a nároky na vypořádání stavby uvedené v těchto ustanoveních.

d) zřízená neoprávněná stavba představující výjimku ze superficiální zásady

Stavebník postaví na cizím pozemku neoprávněně (tj. bez občanskoprávního titulu) stavbu, která svou povahou bude představovat výjimku ze superficiální zásady (například podzemní garáž), a podle obecných ustanovení o superficiální zásadě jde tedy o stavbu, která není součástí pozemku. Jde o neoprávněnou stavbu. V takovém případě se neprosadí § 1084 odst. 1 o. z., stavba bude ve vlastnictví stavebníka a vlastník pozemku se bude domáhat vypořádání nároků z neoprávněné stavby. Nepůjde však o postup podle § 1084 odst. 2, protože stavba nepatří vlastníkovu pozemku.

D) Aplikacní dosah odstavce 1

Úprava odstavce 1 normuje obecné pravidlo pro stavby zřízené na cizím pozemku ve směru, že stavba zřízená na cizím pozemku připadá vlastníkovu pozemku. Jde o potvrzení obecného principu superficiální zásady vyplývajícího z § 506 o. z.; zde snad z přesvědčení zákonodárce o vhodnosti (byť nadbytečného) zdůraznění, že tento obecný princip platí i pro věcněprávní oblast staveb na cizích pozemcích. Ustanovení na rozdíl od odstavce 2 dopadá na případy staveb oprávněných i neoprávněných. Není rozhodné, zda stavebník stavbu zřídí z vlastního materiálu či cizího, případně kombinací obou. Základní právní následek zákon formuluje tak, že zřízená stavba připadá vlastníkovu pozemku. Tím se formulačně odlišuje od § 506 o. z. hovořícím o stavbách zřízených na pozemku jako součástech pozemku. V odlišné formulaci není žádný obsahový rozdíl. Textace § 1084 odst. 1 o. z. v žádném případě neznámá, že by stavba připadla vlastníku pozemku jako samostatná nemovitá věc; jde o jiné vyjádření toho, že je stavba součástí pozemku. O takovém závěru v literatuře převážně pochybnosti nepanují.

E) Přiřazení stavby k jednomu z pozemků a vztah k zákonným ustanovením o stavbách

Již jsme v předchozím textu naznačili obtíže spojené s přiřazením stavby k některému z pozemků i možné alternativy řešení. Pokud se podaří stavbu přiřadit k jednomu z pozemků, stane se (celá) součástí tohoto pozemku, nároky vztahující se k pozemku, jehož se stavba stala součástí, se budou řídit úpravou § 1084 a násl. o. z. a standardními pravidly zde obsaženými.

Složitější bude právní situace ve vztahu k pozemku, jehož součástí se stavba nestala. Stranou nechejme případy, kdy půjde o stavbu oprávněnou, tj. stavbu, která bude na tomto pozemku zřízena oprávněně na základě existujícího právního titulu. Pak se vztahy mezi stavebníkem a vlastníkem dotčeného pozemku řídí především obsahem tohoto právního titulu. Řešení naproti tomu budou vyžadovat situace, kdy stavba na tomto pozemku bude neoprávněná, tj. bude pro zřízení absentovat právní titul. Judikatura Nejvyššího soudu

(rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, uveřejněný pod č. 54/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek)³¹⁾ zatím vycházela ze striktně formulovaného závěru, že § 1084 a násl. o. z. lze aplikovat pouze na stavby, které se staly součástí pozemku s tím, že proti vlastníku stavby, která není součástí pozemku, má vlastník pozemku žalobu na vyklizení ve smyslu § 1040 a násl. Tento závěr byl vysloven ve vztahu ke stavbám, kterým zůstala zachována povaha samostatné věci, nikoli přímo ve vztahu ke stavbám, které nejsou součástí pozemku z tohoto důvodu, že se staly součástí pozemku jiného. To umožňuje určitý úvahový prostor.

Kategorický závěr o použitelnosti pouze § 1040 a násl. o. z. i na námi uvažovaný případ by vedl k tomu, že jedinou zákonnou možností by bylo odstranění stavby z pozemku, jehož součástí stavba není. To by bylo často problematické tam, kde jde o přesah malé části stavby na sousední pozemek, která by musela být odstraněna. To ještě s přihlédnutím k tomu, že stavebník může být v dobré víře při zřizování stavby buď o tom, že staví na vlastním pozemku, nebo o tom, že mu svědčí právo na tomto pozemku stavbu zřídit, ač tomu tak ve skutečnosti není. Tyto případy řešil § 135c obč. zák. zákonným katalogem možností, které ještě doplnila judikatura ve snaze najít adekvátní řešení jednotlivých případů; obdobné jasné možnosti současná úprava nedává. Proto se nabízí pro tyto případy připustit řešení vyplývající z § 1084 a násl. o. z., což ostatně literatura, i když jenom faktickým konstatováním, připouští³²⁾, byť i tento postup má některé praktické obtíže. Ostatně i judikatura (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2825/2018) nevyloučila v obecné poloze dosah § 1085 o. z. na případy staveb, které součástí pozemku nejsou, byť také jenom obecným konstatováním ve věci, kde gros spočívalo v řešení jiného právního problému.

V takovém případě by vlastník pozemku mohl uplatnit nárok vyplývající z § 1085 o. z. Pokud by stavebník v dobré víře nebyl, nabízí se vyhovění žalobě již pro absenci dobré víry. Důsledek spočívající v nutnosti odstranění části stavby se zdá být přijatelný právě při vědomí absence dobré víry ke stavbě (ale i tady nelze vyloučit případy, které by toto východisko mohly korigovat). Má-li soud poměřovat žalobu podle § 1085 o. z. dobrou vírou stavebníka, pak se při její existenci může jevit vyhovění takové žalobě problematické. Její případné zamítnutí ale nemůže vést k nastoupení (jinak pravidelných) dopadů podle § 1084 odst. 2 o. z. mezi stavebníkem (zřizovatelem stavby) a vlastníkem pozemku, protože součástí jeho pozemku stavba není. Pak se při existenci dobré víry zřizovatele stavby nabízí možnost úvahy dosahu § 1086 odst. 2 o. z. i v jiných případech než vyplývajících z § 1086 odst. 1 o. z., zejména tam, kde by byl stavebník v dobré víře o tom, že staví na svém vlastním pozemku.

Členové senátu Nejvyššího soudu 22 Cdo (M. Králík, J. Spáčil, D. Havlík) již probírali vztah § 1086 odst. 1 a 2 o. z. a dospěli k názoru, že zřejmě ve výjimečných případech nelze vyloučit možnost přikázání pozemku zřizovateli stavby nad rámec předpokladů § 1086 odst. 1 o. z. právě pro vědomí obtížné odhadnutelnosti možných budoucích případů a zdá se, že popsaná situace by mohla zrovna takovým výjimečným případem být. Zejména tam, kde by zřizovatel stavby byl v dobré víře o tom, že staví na svém vlastním pozemku. Pak i přikázání pozemku do jeho vlastnictví – s nutností zohlednění všech významných skutečností každého případu – se nejeví jako nepřiměřené.

31) Proti rozhodnutí byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 23. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 2669/17.

32) K tomu srovnej: MELZER, F. – TĚGL, P. a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, § 506, marg. č. 49.

Do jisté míry problematickou by zůstávala v této rovině situace, kdy by stavebník byl v dobré víře o tom, že je oprávněn na pozemku stavět, ač by nebyl (nikoli o tom, že je vlastníkem pozemku, na kterém je stavba zřízena), ale například vlastník pozemku o stavbě věděl a nezakročil, anebo ani nevěděl, a proto nezakročil. I na tyto případy nelze vyloučit dosah § 1086 odst. 2 o. z., byť s korekcí, že pokud je stavebník v dobré víře pouze o tom, že má právo stavět, příkazání pozemku do jeho vlastnictví se nemusí jevit jako adekvátní například tam, kde vlastník pozemku o zřizování stavby na jeho pozemku nevěděl a po zjištění vyjádřil nesouhlas. I tady by musela praxe připustit, že odstavec 2 dopadá i na jiné případy než § 1086 odst. 1 o. z.

Jestliže by praxe neshledala v těchto případech důvody pro použití § 1086 odst. 2 o. z., musela by hledat jiné adekvátní řešení, pokud by nechtěla volit odstranění části stavby. Pořád by mohla zvažovat mravnostní korektivy v podobě § 8 o. z. například s úvahou, že o zneužití práva na odstranění stavby může jít po dobu, na kterou měla být stavba zřízena, ve vztahu k čemuž byl stavebník v dobré víře, nebo alespoň po část tohoto období, případně by musela najít jiné řešení, které by rozumným způsobem upravilo – pokud možno trvale – vztah mezi zřizovatelem stavby a vlastníkem pozemku, kde se stavba součástí pozemku nestala nikoli pro svou typovost, ale pro to, že je součástí pozemku jiného.

Nabízejícímu se řešení o zřízení služebnosti ve prospěch zřizovatele stavby v těchto případech zřejmě brání jakákoli zákonná opora pro takový postup, obecný závěr, že rozhodnutím orgánu veřejné moci se služebnosti nabývá v případech stanovených zákonem (§ 1260 odst. 1 věta druhá o. z.), i ustálené traktovaný závěr judikatury, že služebnost nelze zřídit v jiných než v zákonem předvídaných případech (k tomu srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2950/2019).³³⁾

Právní následek v podobě stavby jako součástí pozemku nastupuje ex lege zřízením stavby bez nutnosti projevu vůle stavebníka, vlastníka pozemku nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci. Tento základní následek nelze dohodou vyloučit vzhledem ke kogentní povaze § 506 a § 1084 odst. 1 o. z.

VI. Odstranění neoprávněné stavby (§ 1085 o. z.)

A) Podstata ustanovení

Podle § 1085 o. z. soud může na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že ten, kdo zřídil stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, musí vlastním nákladem stavbu odstranit a uvést pozemek do předešlého stavu. Soud přitom přihlédne, zda k zřízení stavby došlo v dobré víře.

Ustanovení § 1085 o. z. zakládá základní oprávnění vlastníka pozemku, na kterém se nachází neoprávněná stavba, jež je jeho součástí, domáhat se odstranění takové stavby. Nebýt tohoto ustanovení, domáhal by se vlastník pozemku ochrany vlastnického práva obecnými nástroji (§ 1040 o. z.), nicméně právní úprava vždy řešila nároky z neoprávněných staveb speciální úpravou (§ 135c obč. zák.). Doplnujícím ustanovením je § 1084 odst. 2 o. z. představující řešení situací, kdy odstraňovací nárok vlastník pozemku uplatnit nechce, anebo mu není vyhověno, a § 1086 o. z. se speciální úpravou nároků vlastníka pozemku a zřizovatele stavby.

Neoprávněná stavba se stala v souladu s § 1084 odst. 1 o. z. součástí pozemku (oproti neoprávněné stavbě podle § 135c obč. zák.) a ustanovení dopadá na neoprávněné stavby

33) Proti rozhodnutí byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 19. 2. 2020, sp. zn. I. ÚS 238/20.

zřízené po 1. 1. 2014. Přestože se neoprávněná stavba stala součástí pozemku, a náleží tak vlastníkovu pozemku jako jeho součást, ustanovení zakládá vlastníkovu pozemku právo bránit se proti protiprávnímu zásahu vůči osobě, která na pozemku stavbu zřídila bez právního důvodu.

B) Dosah § 1085 o. z. na stavby, které nejsou součástí pozemku

Na otázku, zda lze aplikovat § 1085 o. z. i na případy staveb, které nejsou součástí pozemku (například podzemní stavby se samostatným účelovým určením, dočasné stavby apod.) a představují samostatné nemovité věci, je odpověď co do základu záporná. Důvodová zpráva jednoznačně vychází ze stavby jako součásti pozemku a závěr o neaplikovatelnosti § 1085 o. z. na stavby, které součástí pozemku nejsou, vyplývá i z odborné literatury argumentující mimo jiné povahou § 1085.

Tento závěr zatím sdílí i soudní praxe, podle které § 1084 odst. 2 až § 1086 o. z., upravující režim staveb zřízených neoprávněně na cizím pozemku, jsou založeny na uplatnění superfiální zásady. Režim § 506 o. z. se nevztahuje na stavby, které jsou věci ve smyslu občanskoprávním a vznikly před 1. 1. 2014. Aby se takové stavby staly součástí pozemku, musel by být naplněn předpoklad uvedený v § 3054 o. z., tedy že vlastník pozemku je zároveň vlastníkem stavby stojící na tomto pozemku (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 892/2016).³⁴⁾ To, že i § 1086 odst. 2 o. z. vychází ze superfiální zásady, tedy že stavba tam uvedená je součástí pozemku, vyplývá podle judikatury i z toho, že zákon tak, jako v ustanoveních předpokládajících oddělené vlastnictví (§ 3054 a násl. o. z.), nemluví o „vlastníkovi stavby“, případně o „vlastnictví stavby“, ale o „zřizovateli stavby“; jde tu tedy o řešení případů, ve kterých se uplatní superfiální zásada, tedy staveb zřízených neoprávněně na cizím pozemku od 1. 1. 2014. Na jiné případy nelze uvedená ustanovení aplikovat (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, uveřejněný pod č. 54/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).³⁵⁾

Tyto úvahy jsou podpořeny i tím, že § 1085 o. z. žádné alternativy vypořádání nenabízí a je zde dána zjevná provázanost s § 1084 odst. 1, 2 o. z., který ze superfiální zásady vychází. Jestliže by soud u neoprávněné stavby, která není součástí pozemku, dospěl v režimu § 1085 o. z. k závěru, že odstranění (zejména s přihlédnutím k dobré víře zřizovatele stavby) neoprávněné stavby není namístě, toto ustanovení žádnou alternativu nenabízí. Aplikace § 1084 odst. 2 o. z. by v těchto případech nepřicházela do úvahy již proto, že stavba součástí pozemku není. Soudní praxe zatím drží linii nastavenou ve věci sp. zn. 22 Cdo 828/2017 jako zřetelné východisko a důvod pro odklon dosud nezaznamenala. Vzhledem ke složitosti a novosti problematiky však nelze vyloučit ani možnost, že situace, které se objeví, mohou toto východisko nějakým způsobem modifikovat, nicméně zřejmě bez popření tohoto pravidla jako obecně platného a výchozího.

Ustanovení § 1085 o. z. typově dopadá na případy, kdy je neoprávněná stavba zřízena zcela na cizím pozemku, a neřeší situace, stejně jako ostatní ustanovení o stavbách, staveb, které jsou jako neoprávněně zřízeny na vícero pozemcích. Již jsme naznačili řešení těchto situací s požadavkem na přiřazení stavby k některému z pozemků, na kterých se nachází, i s výslovným návrhem řešení, jak postupovat.

34) Proti uvedenému rozhodnutí byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. III. ÚS 1879/16.

35) Proti rozhodnutí byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 23. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 2669/17.

VII. Příkazání pozemku do vlastnictví zřizovatele stavby (§ 1086 o. z.)

A) Podstata ustanovení

Ustanovení § 1086 o. z. doplňuje katalog způsobů vypořádání, zde v podobě konstitutivního rozhodnutí soudu, umožňujícího na základě zákonných předpokladů nabytí pozemku, jehož součástí je stavba, do vlastnictví zřizovatele stavby. Vůči § 1084 odst. 2 o. z., který upravuje finanční nároky zřizovatele stavby, a § 1085 o. z., jenž normuje právo vlastníka pozemku domáhat se odstranění neoprávněné stavby, představuje § 1086 o. z. pro zřizovatele stavby kvalitativně vyšší nárok v podobě nabytí vlastnického práva k pozemku na základě rozhodnutí soudu. Vůči úpravě § 1087 o. z. pak nárok kvalitativně o něco nižší, neboť § 1087 o. z. zakládá zákonný přírůstek části sousedního pozemku *ex lege* ve prospěch zřizovatele stavby. Ustanovení § 1084 odst. 2 až § 1087 o. z. nejsou ve vztahu k sobě v klasickém vztahu obecného a speciálního, ale upravují jednotlivé samostatné nároky buď ve prospěch vlastníka pozemku zastavěného neoprávněnou stavbou, anebo zřizovatele stavby.

B) Použitelnost § 1086 na stavby, které nejsou součástí pozemku

Odborná literatura i judikatura zatím shodně vycházejí z názoru, že § 1084 odst. 2 až § 1086 o. z. dopadají výhradně na stavby, které jsou součástí pozemku; argumentuje se v této souvislosti především povahou uvedených zákonných ustanovení. Tyto názory byly vysloveny ve vztahu ke stavbám, které jsou *ex lege* vyloučeny ze superficiální zásady.

Již jsme opakovaně uváděli, že ustanovení o stavbách ponechávají stranou případy, kde je stavba zřízena na více pozemcích (vyjma přestavku). Byla použita argumentace ve prospěch závěru, že by praxe měla přiřadit stavbu k jednomu z pozemků jako jeho součást, nicméně s vědomím, že ve vztahu k druhému pozemku jde o stavbu, která se na něm zčásti nachází, ale jeho součástí není. Dosavadní závěry vylučující aplikaci mimo jiné § 1086 o. z. však argumentačně na tyto případy nemíří. Proto byl vysvětlen a podpořen závěr, že toto ustanovení by se v těchto případech, byť ve vztahu k pozemku, jehož součástí stavba není, prosadit mohlo. V těchto případech totiž nejde o to, že by šlo o stavbu, u které se z povahy věci nemůže superficiální zásada prosadit, ale o stavbu, u které tato zásada platit může a ve vztahu k jednomu z pozemků také platí.

Odlišná situace je u staveb, které vůbec nemohou být součástí pozemku. Rozhodovací praxe (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, uveřejněný pod č. 54/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek) zde argumentuje mimo jiné tím, že zákon tak jako v ustanoveních předpokládajících oddělené vlastnictví (§ 3054 a násl. o. z.) nehovoří v § 1086 o. z. o „vlastníkovi stavby“, případně o „vlastnictví stavby“, ale o „zřizovateli stavby“, čímž zjevně naznačuje dosah § 1086 o. z. na případy staveb, které součástí pozemku jsou.

Vedle této argumentace lze použít i další zásadní okolnost, že u staveb, které nemohou být součástí pozemku (stavby uvedené v § 506 a § 498 odst. 1 o. z.) přímo pro zákonnou úpravu, nemůže mít zřejmě zřizovatel stavby žádné legitimní očekávání, které by se vztahovalo k pozemku, potud, aby se stal jeho vlastníkem. U podzemních staveb se samostatným účelovým určením k tomu přistupuje navíc okolnost, že takový pozemek může být využitelný pro svého vlastníka i při existenci takové stavby; to platí i pro liniové stavby (§ 509 o. z.). U dočasných staveb je možné očekávání nabytí pozemku omezeno již samotnou okolností, že jde o stavby dočasné. Ani případná dobrá víra, že jsou tyto stavby zřizovány na vlastním pozemku, na tom nic nemění, protože ani

v takovém případě by tyto stavby nebyly součástí pozemku. U staveb „dočasných“ zřízených na vlastním pozemku lze považovat za správný názor, že superedifikát na vlastním pozemku nepřichází do úvahy. Nicméně i zde vědomí zřizování dočasné stavby hovoří proti jakékoli „nárokovatelnosti“ pozemku vůči jeho dosavadnímu vlastníku. I kdyby tedy zřizovatel zřizoval takové stavby v dobré víře o tom, že je zřizuje na vlastním pozemku, musel by počítat s tím, že součástí pozemku nebudou, a u staveb dočasných s tím, že jde o stavby dočasné. Tyto okolnosti zřejmě v zásadě vylučují jakoukoli úvahu o tom, že by prostřednictvím § 1086 o. z. bylo možno dosáhnout vlastnického práva k pozemku, i kdyby byl zřizovatel v dobré víře a vlastník pozemku o takové neoprávněné stavbě věděl a nezakročil proti ní. Přestože judikatura při formulování obecných principů a zásad – zpravidla následně – připouští, že z nich mohou existovat určité výjimky či modalitty, dosavadní zkušenosti rozhodovací praxe takovou potřebu ve vztahu ke stavbám, které součástí pozemku nejsou, a § 1086 o. z. zatím nijak nenaznačily.

Uplatní se proto zatím v literatuře formulovaný a zdůrazněný názor, že vlastníkem staveb, které se součástí pozemku nestávají, je stavebník, proti kterému má vlastník pozemku žalobu na vyklizení podle § 1040 a násl. o. z. Možné přísné důsledky jsou v takových případech řešitelné zřejmě jen obecnými korektivy (zneužití práva apod.).

VIII. Přestavek (§ 1087 o. z.)

A) Koncepční pojetí

Podle § 1087 odst. 1, 2 o. z. zasahuje-li trvalá stavba zřízená na vlastním pozemku jen malou částí na malou část cizího pozemku, stane se část pozemku zastavěného přestavkem vlastnictvím zřizovatele stavby; to neplatí, nestavěl-li zřizovatel stavby v dobré víře. Kdo stavěl v dobré víře, nahradí vlastníku pozemku, jehož část byla zastavěna přestavkem, obvyklou cenu nabytého pozemku.

Ustanovení § 1087 o. z. v návaznosti na § 1084 až 1086 o. z. doplňuje katalog právních důsledků při stavbách zřízených na pozemku jiného vlastníka. Představuje pro zřizovatele stavby nejprůzračnější právní následek, neboť při splnění zákonných podmínek nabývá zřizovatel stavby ex lege do vlastnictví část sousedního pozemku. Jde o zákonnou výjimku z režimu § 1084 o. z., neboť v tomto případě se stavba nestává součástí pozemku sousedního vlastníka.

Přestavek představuje trvalou stavbu zřízenou na vlastním pozemku, která jen malou částí zasahuje na malou část cizího pozemku. Zákonným důsledkem je, že se dotčená malá část cizího pozemku ex lege stane vlastnictvím zřizovatele stavby, pokud stavěl v dobré víře. Jestliže však stavěl ve zlé víře, stává se stavba jako celek součástí pozemku stavebníka, avšak ve vztahu k vlastníkovi dotčeného pozemku jde o neoprávněnou stavbu, proti níž má vlastník nástroje ochrany vlastnického práva. Cílem přestavku je tak dosáhnout stavu, aby celá stavba byla zřízena na pozemcích zřizovatele stavby a byla zachována jednotka vlastnictví k pozemku i stavbě. Současně jde zřejmě o jediné zákonné ustanovení (vedle § 3059 o. z.), kde zákonná úprava počítá se stavbami zřizovanými na více než jednom pozemku. Tomu odpovídá i záměr důvodové zprávy, který přestavek považuje za speciální případ neoprávněné stavby, kde se ve vztahu k sousednímu pozemku nemá vzniklá situace řešit „spoluvlastnictvím vlastníků obou pozemků ke stavbě“, ale řešení spočívá v reorganizaci vlastnických vztahů k dotčenému pozemku.

B) Základní přiřazovací pravidlo

Protože jde o stavbu na více pozemcích, uplatní se tzv. přiřazovací pravidlo, které jsme uváděli. U přestavku (či situací se přestavku blížících) se zjevně a v literatuře bez jakýchkoli pochybností vychází z toho, že stavba je součástí pozemku zřizovatele stavby a řeší se pouze právní režim sousedního pozemku, na kterém je též stavba zřízena.

C) Předpoklady nabytí vlastnického práva

1. Obecně

Nastoupení právních důsledků spojených s přestavkem je vázáno na kumulativní obligatorní splnění čtyř podmínek: a) vlastník zřizuje trvalou stavbu, b) stavba zasahuje na sousední pozemek malou částí, c) část stavby zasahuje sousední pozemek v malé části, d) dobrá víra zřizovatele stavby.

2. Povinnosti tvrzení a důkazní břemeno

První tři předpoklady (a, b, c) tvrdí v řízení a prokazuje zřizovatel stavby. Dobrou víru neprokazuje, ta se u něj předpokládá.

3. Jednotlivé předpoklady

a) Trvalá stavba

Prvním předpokladem je zřízení trvalé stavby. Pojem trvalá stavba není zákonem definován a tento pojem používá zákon pouze v souvislosti s přestavkem. V literatuře se naznačuje, s čímž se lze ztotožnit, že se má jednat o opak stavby dočasné. Přímo ve vztahu k výkladu přestavku část literatury pojem trvalá stavba ponechává bez povšimnutí, část komentářové literatury pak naznačuje, že při pojetí trvalé stavby se uplatní stavební předpisy s tím, že použitelné bude územní rozhodnutí, které může určit dobu, na kterou se stavba umísťuje, a stejně může posloužit i stavební povolení. Toto poslední pojetí (byť se zdá, že volání po něm je v praxi poměrně silné) se však v praxi zřejmě neprosadí. V souvislosti s výkladem institutu dočasných staveb odborná literatura (i s využitím zahraničních materiálů) velmi podrobně a přesvědčivě vysvětlila výhrady vůči charakteristikám staveb odvozeným od tzv. veřejnoprávního kritéria stavebního zákona. Poukazuje jednak na § 1 odst. 1 větu druhou o. z. a jednak na to, že veřejnoprávní pojem stavba je odlišný od stavby ve smyslu soukromoprávním. V řízení podle stavebního zákona lze totiž vymezit dočasné stavby i zjevně s ohledem na zcela jiné účely, než které jsou rozhodné z hlediska práva soukromého, zejména s ohledem na veřejný zájem. Proto i stavba provedená vlastníkem na jeho pozemku, u níž stavební úřad předem omezil dobu jejího trvání, může být stavbou trvalou. Nejde totiž o to, zda stavba může nebo nemůže zůstat na pozemku podle rozhodnutí stavebního úřadu trvale, ale o to, zda je či není součástí pozemku, a tedy o to, zda je či není samostatnou věcí.

Tato argumentace dále zdůrazňuje, že kvalifikace stavby jako součásti pozemku, respektive jako samostatné stavby, je nezbytná i v těch případech, kdy k žádnému rozhodnutí stavebního úřadu nedochází, popřípadě ani dojít nemůže proto, že jde o stavby nevyžadující

jící rozhodnutí stavebního úřadu, a tzv. stavby černé (stavby postavené bez požadovaného veřejnoprávního rozhodnutí). U těchto staveb by při použití veřejnoprávního kritéria nebylo možno jejich povahu jako staveb dočasných či trvalých vůbec použít. Veřejnoprávní kritérium tato literatura tak připouští teoreticky jako ultima ratio, selžou-li kritéria další, nicméně i zde s naznačenou maximální opatrností.

Na rozdíl od dočasné stavby by vymezení stavby trvalé mohlo být o něco snazší. Protože jde o stavbu na vlastním pozemku, respektive stavbu zřizovanou v dobré víře, že jde o stavbu na vlastním pozemku, odpadá – v souvislosti s dočasnou stavbou často diskutované a částí názorů prosazované – hledisko právní dočasnosti odvíjející se od existence soukromoprávního titulu, na základě kterého byla stavba zřízena.

Jestliže tedy vlastník buduje stavbu primárně na svém pozemku a na sousední pozemek zasahuje bez právního důvodu objektivně v dobré víře, mělo by se při vymezení trvalé stavby vycházet z jejího stavebnětechnického provedení a faktického hospodářského (účelového) určení stavby (tzv. objektivní hledisko). Subjektivní hledisko, kterým je úmysl stavebníka, bude často s objektivním hlediskem v souladu. V případě rozporu by mělo mít přednost hledisko objektivní, což sdílí i komentářová literatura.

b) Zásah malé části stavby na sousední pozemek

K naplnění předpokladů pro přestavek musí na sousední pozemek zasahovat pouze malá část stavby. Výslovné vymezení tohoto pojmu zákon z pochopitelných důvodů nepodává a ponechává jeho vymezení soudní praxi, která zatím tuto otázku výslovně neřešila. Je však třeba vycházet z toho, že v případě přestavky jde o pozbytí vlastnického práva dosavadního vlastníka pozemku, byť na základě skutečnosti, že zřizovatel stavby je v dobré víře, nadto v situaci, kdy vlastníkovu pozemku nelze přičíst nedostatek zakročovací povinnosti jako v případě § 1086 o. z. Mělo by tedy jít o minimální zásahy na cizí pozemek. Proto také komentářová literatura volí hledisko „minimálních zásahů“, případně „tradičně“ očekává konečné řešení až judikaturou s tím, že by mělo jít o zásah větší než „nepatrný“. Časopisecká literatura správně podotýká, že „malá část“ je relativně neurčitý pojem; to zda v daném případě o takovou část jde, bude záležet na úvaze soudu, která musí být řádně odůvodněná. S tím samozřejmě lze souhlasit, stejně jako s naznačeným referenčním kritériem do 10 % rozlohy stavby.

c) „Zábor“ malé části sousedního pozemku

Současně s předpokladem sub b) musí být splněno, že část stavby zasahuje sousední pozemek také jenom v malé části. Smysl takové úpravy je zřejmý; jestliže vlastník sousedního pozemku má pozbytí vlastnické právo, nemá přijít o velkou část svého pozemku, ale jenom o část relativně malou. Praxe bude tyto případy posuzovat vždy přísně individuálně; žádoucí by bylo, aby výměrová hlediska sub b) a c) praxe vykládala v zásadě shodně, tj. optikou cca do 10 %.

d) Dobrá víra – východiska

V případech přestavky podle § 3059 i 1087 o. z. je podmínkou aplikace průkaz dobré víry. V této souvislosti přinesl zákon zásadní změnu zejména v koncepci průkazu dobré víry a osoby, která je povinna ji prokazovat. V poměrech obč. zák. v zásadě platilo, že osoba, která se dovolávala dobré víry, byla povinna tvrdit a prokazovat okolnosti, z nichž tato dobrá víra vyplývala. Toto pojetí zákon č. 89/2012 Sb. nepřevzal, což vyplý-

vá z úpravy § 7, podle kterého se má za to, že ten, kdo jednal určitým způsobem, jednal poctivě a v dobré víře.

Výklad těchto změn již judikatura provedla (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4925/2016, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1187/2019) a nastavila ve vztahu k dobré víře několik základních východisek:

- Dobrá víra je stavem, kdy jednatel neví o určitých právně významných nedostatcích souvisejících s jeho jednáním a ani o nich vědět nemohl. Nejde jenom o vnitřní stav mysli jednatelů, který o určitých skutečnostech neví, neboť tím by mohl být chráněn i někdo, kdo si počínal nedbale, což není smyslem principu ochrany dobré víry. Jde o situaci, kdy jednatel nejen neví, ale ani vzhledem k okolnostem o nedostatcích vědět nemohl. Tohoto objektivního měřítka, jež je mimo jiné jedním z řady projevů principu poctivosti, se dovolává § 4 odst. 2 o. z. Zda jednatel mohl či nemohl o nedostatcích souvisejících s jeho jednáním vědět, se posoudí podle toho, zda by o nich mohla nebo nemohla vědět osoba případu znalá při zvážení okolností, které jí musely být v jejím postavení zřejmé. Touto „modelovou“ osobou je nutno zásadně rozumět podle § 4 odst. 1 o. z. osobu průměrného rozumu, která si počíná s běžnou péčí a opatrností. Je-li z tohoto pohledu nevědomost jednatelů omluvitelná, lze je považovat za dobrověrné.
- Otázka dobré víry není – stejně jako v poměrech zákona č. 40/1964 Sb. – otázkou skutkovou, ale otázkou právní, přičemž dovolací soud může zpochybnit posouzení dobré víry stavebníka, že pořizuje stavbu na svém vlastním pozemku, pouze v případech, kdy by úvahy soudů v nalézacím řízení byly zjevně nepřiměřené. Ustanovení § 1087 odst. 1 o. z. chrání stavebníka jednatelů v omluvitelném omylu, že staví na svém. Pokud omyl přesahuje rámec běžného, obvyklého posuzování věci, není omluvitelný. Zákon proto neposkytuje ochranu nedbalému stavebníkovi, který mohl být sice subjektivně přesvědčen o tom, že staví na svém pozemku, ovšem jeho omyl byl se zřetelem ke všem okolnostem konkrétního případu neomluvitelný. Při posuzování, zda je dána dobrá víra ve smyslu § 1087 o. z., je třeba přihlížet ke všem okolnostem daného případu.
- Ustanovení § 7 o. z. vyjadřuje vyvrátitelnou domněnku jednání v dobré víře; ten, kdo ji popírá, musí tvrdit skutečnosti ji vylučující a ohledně nich nese důkazní břemeno. Účastník, jenž se brání právním důsledkům, které zákon váže na jednání v dobré víře, je povinen tvrdit a prokázat skutečnosti vylučující objektivně posuzovanou dobrou víru protistrany. Hodnocení důkazů 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 zváží, zda zjištěné skutečnosti dobrou víru v dané věci objektivně vylučují. Vnesení skutkových okolností ohledně nedostatku dobré víry tak leží při uplatnění presumpce dobré víry na tom účastníkovi, který ji popírá, ohledně okolností a vedoucích stavebníka k přesvědčení, že stavěl na vlastním pozemku, z povahy věci mnohdy nemůže být – na rozdíl od toho, jehož dobrá víra je presumována – informován. Pak může podle okolností věci nastoupit tzv. vysvětlovací povinnost procesní strany nezatížené důkazním břemenem, tedy stavebníka.

e) Dobrá víra – obsah a důkazní břemeno

Institut přestavku systematicky spadá do úpravy režimu staveb zřízených na cizím pozemku bez existence oprávnění na cizím pozemku stavět (§ 1084 a násl. o. z.). Právní úprava staveb zřízených na cizím pozemku přitom s ohledem na různé skutečnosti, zejména

s ohledem na dobrou víru stavebníka, stanoví různé právní následky takové činnosti. Základním předpokladem pro aplikaci přestavku je skutečnost, že je stavba zřizována na cizím pozemku v dobré víře, že stavebník zřizuje stavbu na svém vlastním pozemku, ač tomu tak ve skutečnosti není (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4572/2015, uveřejněný pod č. 103/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, s výslovnou akceptací v usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 222/17, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 2851/2015).

Tento předpoklad není naplněn tehdy, jestliže je stavba zřizována na cizím pozemku, ačkoli stavebník v dobré víře není, a ani tehdy, pokud má stavebník ke zřízení stavby na cizím pozemku platný právní titul (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 2851/2015). Tyto závěry Nejvyššího soudu odrážejí i hodnotový přístup. Je-li právním důsledkem přestavku nabytí vlastnického práva k sousednímu pozemku v případech, kdy na takovém pozemku zřizovatel zřizuje stavbu, ač k tomu nemá soukromoprávní oprávnění, musí být hodnotově takový závěr spojen právě s přesvědčením stavebníka, že staví na svém vlastním pozemku. Jestliže takové přesvědčení na jeho straně dáno objektivně není, anebo má právo na cizím pozemku stavbu zřídit a ví, že jde o pozemek jiného vlastníka, není žádný důvod k založení jeho legitimního očekávání, že by měl vlastnické právo k sousednímu pozemku nabýt. To ostatně koresponduje i přístupu Nejvyššího soudu k výkladu dobré víry v režimu § 1086 o. z., kde dobrou víru vykládá judikatura shodně (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, uveřejněný pod č. 54/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Jde-li v těchto případech o stavbu zřizovanou z hlediska dobré víry za shodných podmínek a zákon dává (mimo jiné) zřizovateli stavby právo domáhat se nabytí vlastnického práva k pozemku, na kterém se stavba nachází, soudním rozhodnutím, pak musí být přístup shodný tím více v případech, kdy se má jednat o přírůstek vlastnického práva nastupující ex lege.

Z uvedeného pak lze dovodit, že byla-li stavba zřízena zčásti na cizím pozemku na základě platného existujícího oprávnění (nájem, věcné břemeno apod.), nelze ustanovení o přestavku aplikovat potud, že by byly podmínky přestavku naplněny, byť by později oprávnění k umístění stavby zaniklo, neboť v době zřízení stavby nešlo o stavbu zřizovanou na cizím pozemku v dobré víře, že stavebník zřizuje stavbu na svém vlastním pozemku. To platí i pro situace, kdy stavba byla zcela zřízena na pozemku stavebníka, přičemž později se stavba stala z nejrůznějších důvodů stavbou na cizím pozemku; ani v těchto případech totiž není stavba zřizována na cizím pozemku (k tomu srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2017, sp. zn. 22 Cdo 372/2017).

O dobré víře zřizovatele stavby lze z praktického hlediska uvažovat typově asi především ve dvou situacích: a) koupí část sousedního pozemku s provedeným vkladem na základě absolutně neplatné kupní smlouvy, přičemž zřizovateli stavby nelze přičíst vědomost o těchto důvodech, a stavbu zřídí (důvodem neplatnosti smlouvy může být například převodní nezpůsobilost převodce pro duševní poruchu – § 581 o. z., b) přesvědčení o stavbě na vlastním pozemku může být založeno objektivními skutečnostmi týkajícími se hranic pozemků (znalecké posudky, stav katastrálních operátů podpořený například i chováním či sdělením vlastníka sousedního pozemku apod.), na základě kterých se zřizovatel stavby bude také objektivně domnívat, že stavbu zřizuje na svém vlastním pozemku, ač tomu tak není.

D) Základní právní následek

1. Nesplnění předpokladů přestavku

Nejsou-li předpoklady přestavku splněny (například proto, že zřizovatel stavby není v dobré víře o svém vlastnickém právu k sousednímu pozemku, nebo sice je, ale nejsou

splněny další podmínky přestavku – tzv. rozsahové podmínky), vzniká situace, kterou charakterizuje J. Spáčil jako stav, kdy je část přesahující stavby součástí jiného (sousedního) pozemku, než na kterém přestavek leží; jde o jakousi extenzi vlastnického práva k pozemku, jehož součástí je stavba, a vyvolává to představu, jako by jeden pozemek (reprezentovaný stavbou) „ležel“ na druhém s tím, že taková situace má obdobu v případech, kdy nadzemní část stavby (například balkon) přesahuje nad sousední pozemek; vlastník pozemku zastavěného přestavkem se může domáhat jeho odstranění vlastnickou žalobou. O tom, že neoprávněnou je i stavba, která na sousední pozemek zasahovala pouze zčásti, judikatura ani literatura nikdy nepochybovaly (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. 22 Cdo 268/2003). Tento poslední závěr je však zřejmě ovlivněn názorem, který J. Spáčil zastává k existenci tzv. vzdušného přestavku. Obecně by bylo spíše správnější konstatování, že pokud jde o stavbu na cizím sousedním pozemku, jehož součástí není, jde v této části o stavbu neoprávněnou, kde nástroje ochrany jsou normovány § 1084 a násl. o. z. Uplatní se tedy primárně § 1085 a 1086 o. z.

Již jsme naznačili obecné řešení staveb zřízených na více pozemcích s požadavkem na přiřazení stavby k některému z pozemků, na kterých se nachází, i s výslovným návrhem řešení, jak postupovat. Zde byla zvažována i aplikace § 1085 o. z. ve vztahu k pozemku, na kterém se nachází část stavby, ačkoli součástí tohoto pozemku není nikoli pro svou povahu, ale proto, že je součástí pozemku jiného. Bylo také naznačeno, že tyto případy by mohly představovat jistou modifikaci základního pravidla o dopadu § 1084 až 1086 o. z. pouze na stavby, které jsou součástí pozemku. To by mohlo platit také pro případy, které se typově přestavku nevymykají, ale z nějakého důvodu všechny podmínky § 1087 o. z. splněny nejsou.

2. Splnění předpokladů přestavku – nabytí vlastnického práva a povinnost poskytnout náhradu

Jsou-li splněny všechny zákonné podmínky přestavku, stavebník se stává ex lege vlastníkem části zastavěného pozemku. S tím je spojena jeho povinnost poskytnout vlastníkovu pozemku náhradu za pozbytí jeho vlastnického práva. Tuto náhradu normuje zákon jako povinnost stavebníka nahradit vlastníku pozemku, jehož část byla zastavěna přestavkem, obvyklou cenu nabytého pozemku.

V souvislosti s náhradami používá zákon č. 89/2012 Sb. různé formy a formulace. Někdy normuje o povinnosti poskytnout náhradu bez jakéhokoli výslovného vodítka (§ 1147 věta první, § 1029 odst. 1, § 1299 odst. 2 o. z. apod.), v některých případech naznačuje referenční kritérium, od kterého by se měla náhrada odvíjet (§ 1086 odst. 1, 2 o. z.). Nelze ovšem v této souvislosti přehlédnout formulační a obsahový rozdíl mezi § 1086 odst. 1, 2 a § 1087 o. z. V prvním případě, kdy o nabytí pozemku zřizovatelem stavby rozhoduje soud, normuje zákon v odstavci 2 obecně povinnost poskytnout náhradu; ve vazbě na odstavec 1 je však zřejmé, že výchozím hlediskem by měla být obvyklá cena pozemku. Uvedená formulace i vzhledem k možnému širšímu dosahu § 1086 o. z. než jenom na skutkovou podstatu uvedenou v § 1086 odst. 1 větě první o. z. nevylučuje pojetí náhrady, která bude reflektovat i jiné skutečnosti.

Ustanovení § 1087 v odst. 2 o. z. formuluje náhradu v podobě obvyklé ceny nabytého pozemku. Je otázkou, jestli odlišná formulace § 1086 a § 1087 o. z. je toliko vyjádřením toho, že v prvním případě rozhodne o nabytí vlastnického práva k pozemku ve prospěch zřizovatele stavby soud a v souvislosti s tím rozhodne o povinnosti k zaplacení náhrady, zatímco v případě § 1087 o. z. dochází ke změně vlastnických poměrů k části pozemku ex lege a následně v případě neshody rozhodne soud i o náhradě, byť o oprávnění soudu

k takovému rozhodnutí zákon výslovně nehovoří (to však vyplývá z § 12), anebo má jít o odlišnou koncepci náhrady v každém z obou případů. Bez ohledu na ne zcela shodnou formulaci se spíše zdá, že pojetí náhrady by mělo být stejné.

Náhrada u přestavku je založena sice na úvaze, že vlastník pozemku je zbaven svého vlastnického práva často proti své vůli, na druhé straně jde však o zřizovatele stavby, který byl v dobré víře a vlastnické právo k části pozemku nabývá ex lege. Byť tedy s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu asi nelze zcela vyloučit, že náhrada může někdy zohlednit i jiné okolnosti než jen obvyklou cenu ve smyslu § 492 odst. 1 o. z., prostor pro takové zohlednění se však zdá spíše malý. Využít nelze ani zkušenosti judikatury s vypořádáním neoprávněných staveb podle § 135c obč. zák. v podobě přikázání stavby vlastníkovu pozemku, nebo přikázání pozemku vlastníkovu stavby (byť šlo o zákonnou konstrukci poněkud odlišnou), pro její absenci. Literatura pro tyto případy navrhovala vyjít z obvyklé ceny pozemku, byť připouštěla, že nemusí jít o hlediska jediná – to však zohledňovalo mimo jiné i to, že k pozbytí vlastnického práva došlo až na základě rozhodnutí soudu. Tento aspekt u přestavku dán není a naopak je přestavek podmíněn jednak dobrou vírou zřizovatele stavby a jednak kritériem malého přesahu na malou část sousedního pozemku. Zdá se tak, že úvahový prostor pro další kritéria náhrady u přestavku vedle obvyklé ceny je oproti § 135c obč. zák. ještě o něco užší.

IX. Závěr

Ve dvou částech poměrně rozsáhlého článku jsme mapovali některé projevy superficiální zásady a ukázali jsme si, že prosté konstatování, že právní úprava nastolila stav, podle kterého „stavba je součástí pozemku“, zdaleka není v praxi tak jednoduché, jak vypadá. Další období přinese nové právní otázky, které bude muset právní praxe řešit a ukázali jsme si, že velmi často jde o otázky složité o to více, že právní úprava žádné řešení nenabízí. Soudní praxe nakonec cestu a řešení nalezne, ale do té doby bude v praxi panovat právní nejistota o otázkách, které by ani neměly být svěřeny výkladu soudní praxi, ale jejichž řešení by mělo vyplývat z jasného textu zákona tím spíše, že se vztahují k institutu, který se do české právní úpravy ve vztahu ke stavbám vrátil po mnoha desítkách let.

Apelační princip v novém stavebním zákoně

Josef Vedral

Jednou ze změn, které přináší (přinese) nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb.), je posílení apelačního principu v odvolacím řízení v rámci řízení o povolení záměru, konkrétně v § 225 odst. 1, kde je stanoveno, že dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Nepředpokládá se tedy varianta zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání podle obecné úpravy v § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (zrušení rozhodnutí a zastavení řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu nepřipadá v řízení o žádosti v úvahu, neboť žadatel má subjektivní právo na to, aby se o jeho žádosti rozhodlo, ať už půjde o rozhodnutí ve věci nebo procesní).

V důvodové zprávě k tomuto ustanovení bylo uvedeno, že „*oproti obecné úpravě ve správním řádu lze v řízení o odvolání napadené rozhodnutí pouze potvrdit nebo změnit. Je-li napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti nezákonné nebo nesprávné, nemůže odvolací orgán rozhodnutí zrušit a vrátit zpět orgánu prvního stupně, ale musí meritorně rozhodnout. Změna rozhodnutí může spočívat ve vyhovění žádosti a vydání povolení namísto zamítnutí, v zamítnutí žádosti namísto vydání povolení nebo ve změně povolení. Posílením apelačního principu v odvolacím řízení je naplněn jeden z cílů rekodifikace veřejného stavebního práva, kterým je urychlení povolovacího řízení. Jedná se o reakci na stávající stav, kdy v mnoha případech dochází k opakovanému rušení rozhodnutí orgánu v prvním stupni a vrácení věci k novému projednání na stavební úřad prvního stupně.*“.

Citovaná (speciální – ve vztahu ke správnímu řádu) úprava rozhodování odvolacího orgánu v novém stavebním zákoně se nicméně nevyrovnává (alespoň ne výslovně) s úpravou obsaženou ve správním řádu, která omezuje pravomoc odvolacího orgánu změnit rozhodnutí orgánu prvního stupně v odvolacím řízení. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnu rozhodnutí nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se (přitom současně platí, že podle § 36 odst. 3, tzn. podle ustanovení, na jehož základě mají účastníci řízení právo se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit k podkladům rozhodnutí, se postupuje pouze tehdy, pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem, což není zcela přesné, neboť by mohlo jít i o podklady rozhodnutí pořízené orgánem prvního stupně na základě § 86 odst. 2 věty druhé správního řádu).

V § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je dále stanoveno, že je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění. V tomto případě nejde ve skutečnosti o změnu rozhodnutí, tzn. změnu výrokové části rozhodnutí, neboť právě tu lze napadnout odvoláním (a právě k výrokové části se vztahuje možnost změny podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu), zatímco pouhé odůvodnění nikoliv, ale jde o pravidlo, které souvisí s § 90 odst. 5, kdy odvolací orgán, pokud zamítá odvolání jako nedůvodné, může v takovém případě doplnit důvody obsažené v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. As 10/2012-48, tak nejen za situace, kdy správní orgán druhého stupně změnil rozhod-

nutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004, nýbrž i tehdy, pokud podle § 90 odst. 5 téhož zákona odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné), i když i to má svoje limity vyplývající ze soudní judikatury (např. v rozhodnutí č. j. 6 Ads 134/2012-47 uvedl Nejvyšší správní soud, že *odvolací správní orgán ... může odstranit vady odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně tím, že odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí doplní svým odůvodněním [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004]. Takto může odvolací správní orgán postupovat za podmínky, že výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v souladu s právními předpisy i věcně správná, odůvodnění nicméně obsahuje určité rozpory, které ne zcela odpovídají obsahu výrokové části a které lze odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise. Tento postup odvolacího správního orgánu však nesmí porušit zásadu dvojinstančnosti správního řízení.*)

Konečně je v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu uvedeno, že odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti, což je ale pravidlo, které nemá v případě rozhodování o povolení záměru podle nového stavebního zákona význam, neboť v tomto případě jde o výkon přenesené působnosti (podle § 37 odst. 1 nového stavebního zákona platí, že působnost stanovená tímto zákonem krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a obecnímu úřadu je přenesenou působností).

Reálně je tedy v případě § 225 odst. 1 nového stavebního zákona z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu ve hře jen pravidlo, podle kterého změnu (prvostupňového rozhodnutí) nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

Důvodem, pro který správní řád v § 90 odst. 1 písm. c) vylučuje takovou změnu rozhodnutí v odvolacím řízení je to, že proti rozhodnutí odvolacího orgánu se již nelze dále odvolat, tedy podat řádný opravný prostředek, neboť správní řízení (pokud zákon odvolání nevylučuje) je pouze dvouinstanční (§ 91 odst. 1 věta první) a účastník řízení nemůže (neměl by) změnou rozhodnutí, která by byla v jeho neprospěch (viz odkaz na hrozbu újmy) přijít o možnost proti takové změně rozhodnutí brojit řádným opravným prostředkem.

Dalším ustanovením správního řádu, které omezuje změnu rozhodnutí v odvolacím řízení a které svým způsobem doplňuje § 90 odst. 1 písm. c), je odst. 3 tohoto ustanovení, který obecně vylučuje změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele, současně ale z tohoto obecného pravidla stanoví několik výjimek.

Změna rozhodnutí v neprospěch odvolatele je možná v případě, že odvolání podal také jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy odvolatele. Toto pravidlo vychází z toho, že nemusí být možné uspokojit rozhodnutím v odvolacím řízení všechny odvolatele, resp. rozhodnout tak, aby některý z nich, resp. někteří z nich nepocítovali (subjektivně či objektivně) rozhodnutí odvolacího orgánu jako újmu a zhoršení svého právního stavu ve srovnání s rozhodnutím orgánu prvního stupně. I když to v § 90 odst. 3 není stanoveno,

v praxi tomu zřejmě bude ve většině případů tak, že odvolatelem, ve vztahu k němuž se bude uvažovat o případné změně rozhodnutí a o tom, zda taková změna možná je nebo není, bude účastník řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, tedy osoba, o jejíchž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje, zatímco tím účastníkem řízení (který také podal odvolání a je tedy také odvolatelem, i když v jiné pozici než „první“ odvolatel), jehož zájmy nebudou shodné se zájmy („prvního“) odvolatele, bude zpravidla účastník řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, tedy osoba, která může být rozhodnutím (které má být výsledkem řízení) přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech.

To, zda zájmy jiného účastníka řízení, který také podal odvolání, jsou či nejsou shodné se zájmy toho, v jehož neprospěch by mělo být napadené rozhodnutí změněno, a zda tato skutečnost brání či nebrání změně rozhodnutí v neprospěch odvolatele, bude vyplývat především z charakteru řízení a jeho předmětu a od toho se odvíjejícího procesního postavení daných účastníků řízení z hlediska § 27 správního řádu. Případem, kdy zájmy jiného účastníka řízení nebudou shodné se zájmy odvolatele, může být např. to, když jeden účastník se jako žadatel bude domáhat přiznání určitého oprávnění, ať již k uskutečnění určitého záměru či výkonu nějaké činnosti, zatímco jiný účastník bude jako osoba, která může být rozhodnutím o povolení záměru či výkonu činnosti přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2), usilovat naopak o to, aby oprávnění žadateli přiznáno nebylo, k čemuž může využít i odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, pokud to by žadateli vyhovělo.

Dalšími důvody, které prolamují obecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele a kdy tedy změnu provést lze, i kdyby byla v neprospěch odvolatele, jsou rozpor odvoláním napadeného rozhodnutí s právními předpisy (zásada zákonnosti podle § 2 odst. 1) nebo s jiným veřejným zájmem (zásada ochrany veřejného zájmu podle § 2 odst. 4). Zákon dává před zájmy odvolatele přednost zejména ochraně objektivního práva, tedy právního řádu jako takového (zásada legality). Pokud by rozhodnutí bylo v rozporu s právním předpisem (předpisy) a jeho změnou by bylo možné tuto vadu napravit, rozhodnutí je v odvolacím řízení třeba změnit, i když se tak stane v neprospěch odvolatele.

Podobně je tomu s tzv. veřejným zájmem. Podle § 2 odst. 4 správního řádu je povinností správního orgánu dbát na to, aby přijaté řešení, tedy zejména rozhodnutí, bylo v souladu s veřejným zájmem, přesněji řečeno s veřejnými zájmy vyplývajícími z jednotlivých zákonů (zásada ochrany veřejného zájmu je určitou podmnožinou zásady legality, správní orgán nemůže veřejný zájem určovat podle svého uvážení, ale toliko posuzovat, zda je v konkrétním případě příslušný veřejný zájem vyplývající z předpisů hmotného práva naplněn nebo ne). Pokud by tedy rozhodnutí bylo v rozporu s některým veřejným zájmem či veřejnými zájmy a jeho změnou by bylo možné tuto vadu napravit, rozhodnutí je v odvolacím řízení rovněž třeba změnit, i když se tak stane v neprospěch odvolatele.

Nejvyšší správní soud k tomu v rozhodnutí č. j. 2 Afs 67/2013-53 uvedl, že *průlom do zásady zákazu změny k horšímu odůvodněný rozpor s právními předpisy či s jiným veřejným zájmem (§ 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004) je třeba i v oblasti správního trestání vykládat omezujícím způsobem. Znak „rozporu s právními předpisy“ není naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávající-*

mi prostor k uvážení. Znak „jiného veřejného zájmu“ pak označuje bezesporu jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy (například zájem na potrestání pachatele).

Krajský soud v Praze k § 90 odst. 3 správního řádu v rozhodnutí č. j. 43 Ad 55/2013-36 uvedl, že uplatňuje-li odvolací správní orgán výjimku z obecně platného zákazu změny k horšímu podle § 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004, je vždy (vyjma případů, kdy odvolání podal i jiný účastník, jehož zájmy nejsou se zájmy odvolatele shodné) nezbytné, aby v rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnil, proč je přezkoumávané rozhodnutí „v rozporu s právními předpisy“, případně v rozporu s „jiným veřejným zájmem“. Neobsahuje-li rozhodnutí odvolacího správního orgánu takové odůvodnění, soud jej zruší pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. A v rozhodnutí č. j. 43 Ad 22/2015-34 došel stejný soud k závěru, že porušení zásady *prohibitio reformationis in peius*, není-li dána žádná z podmínek stanovených v § 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004, je samo o sobě důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí rozsudkem bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť v každém případě vede k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé.

Účelem obecného pravidla o zákazu změny rozhodnutí k horšímu v neprospěch odvolatele je obecně to, aby se odvolatel nemusel obávat podat odvolání s rizikem, že výsledkem odvolacího řízení bude rozhodnutí, které bude (může být) pro něj horší než rozhodnutí orgánu prvního stupně, které svým odvoláním napadnul, neboť proti takovému rozhodnutí by se už s ohledem na dvojinstančnost správního řízení nemohl bránit řádným opravným prostředkem.

Otázkou v této souvislosti je, jak chápat ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona, jehož účelem je posílení apelačního principu. V důvodové zprávě se sice uvádí, že „oproti obecné úpravě ve správním řádu lze v řízení o odvolání napadené rozhodnutí pouze potvrdit nebo změnit. Je-li napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti nezákonné nebo nesprávné, nemůže odvolací orgán rozhodnutí zrušit a vrátit zpět orgánu prvního stupně, ale musí meritorně rozhodnout.“, ani důvodová zpráva ale neříká, zda to platí (má platit) i v případech, kdy podle citované úpravy ve správním řádu změnu rozhodnutí v odvolacím řízení provést nelze (a je tak třeba rozhodnutí zrušit a vrátit k novému projednání orgánu prvního stupně).

Ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona výslovně nestanoví, že by se v řízení o povolení záměru, do kterého toto ustanovení systematicky patří, neměla použít ustanovení správního řádu o zákazu změny rozhodnutí v odvolacím řízení k horšímu a není ani známo, že by se tato otázka stala předmětem diskusí v průběhu legislativního procesu schvalování nového stavebního zákona. Nedá se tedy ani poznat, jaký byl v tomto směru „úmysl zákonodárce“, tzn. zda se (mlčky) předpokládalo, že změnu rozhodnutí v odvolacím řízení v rámci řízení o povolení záměru bude možné provést i v případech, kdy by obecná úprava ve správním řádu změnu rozhodnutí vylučovala nebo zda se naopak (opět mlčky) předpokládalo, že důvody, pro které změnu rozhodnutí v odvolacím řízení podle obecné úpravy ve správním řádu provést nelze, se automaticky uplatní i v řízení podle stavebního zákona, neboť je stavební zákon výslovně nevylučuje.

Legislativně důsledným postupem, pokud by mělo platit, že změnu rozhodnutí v odvolacím řízení v řízení o povolení záměru bude možné provést i v případech, kdy by obecná

úprava ve správním řádu změnu rozhodnutí vylučovala, by bylo v § 225 odst. 1 nového stavebního zákona stanovit, že ustanovení správního řádu o důvodech, pro které nemůže odvolací orgán rozhodnutí změnit, se nepoužijí. Touto cestou se však nešlo, ať už bylo důvodem to, že se to rozumí „samo sebou“ nebo to, že naopak nebylo záměrem důvody omezující změnu rozhodnutí podle obecné procesní úpravy ani v odvolacím řízení podle stavebního zákona vyloučit, nebo konečně to, že se na to jednoduše nemyslelo nebo zapomnělo a jde tak o nevědomou legislativní mezeru.

Ať už bylo tí důvodem cokoli, nyní jde tak o to, jakým způsobem v daném případě chápat obecnou interpretační zásadu *lex specialis derogat legi generali*, tedy že speciální úprava „deroguje“ úpravu obecnou, tzn. činí obecnou úpravu neaplikovatelnou v důsledku speciálního pravidla, které se ve vztahu k obecné úpravě použije přednostně. Tato zásada je v modifikované podobě obsažena i v § 1 odst. 2 správního řádu, kde je stanoveno, že tento zákon (správní řád) nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Ambicí tohoto pravidla bylo to, aby jiné zákony (pokud možno) nevylučovaly obecnou procesní úpravu ve správním řádu bez náhrady, negativně, tzn. bez toho, že by stanovily (pozitivně) vlastní specifická procesní pravidla, což se samozřejmě nemohlo jen za pomoci tohoto ustanovení podařit, neboť i správní řád je pouhý zákon, se kterým jiné zákony nemusejí být (alespoň z formálního hlediska) v souladu, neboť má stejnou právní sílu.

Z judikatury Ústavního soudu však už od poloviny devadesátých let vyplývá, že obecnou procesní úpravu správního řízení obsaženou ve správním řádu nelze vyloučit bez náhrady, tzn. jednoduše stanovit, že se správní řád nepoužije, zejména pokud jde o výkon pravomoci orgánů veřejné správy spočívající ve vydávání rozhodnutí o právech a povinnostech osob, neboť by to bylo v rozporu s ústavní zásadou, podle níž lze státní moc vykonávat jen zákonem stanoveným způsobem. Nic takového však cílem nového stavebního zákona nebylo a nebylo ani jeho cílem přijmout komplexní speciální procesní úpravu jako např. v daňovém řádu, ale šlo o to stanovit dílčí procesní odchylky od obecné procesní úpravy ve správním řádu, podobně jako třeba v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Obecná procesní úprava však může mít několik vrstev, jako je tomu např. právě v případě ustanovení o postupu odvolacího orgánu při změně rozhodnutí v odvolacím řízení, kdy je (obecné) ustanovení o pravomoci odvolacího orgánu změnit rozhodnutí doplněno dalšími pravidly, podle kterých takovou změnu provést nelze. Úprava obsažená v § 225 odst. 1 nového stavebního zákona by v nynější podobě stačila, pokud by obecná úprava ve správním řádu nestanovila žádné specifické důvody, pro které nemůže odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit (jako je nestanovil správní řád z r. 1967). Tak tomu ale není a tyto důvody jsou (nebo alespoň mohou být) „ve hře“, neboť jejich použití stavební zákon výslovně nevyloučil.

Soudní judikatura už před několika lety dospěla ve vztahu k obecné úpravě variant rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 1 správního řádu k závěru, že *zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem k novému projednání zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení a pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit*

(§ 6 odst. 2 správního řádu), přičemž za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit a stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně, ale i zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé (Sb. NSS 3837/2019, č. j. 6 As 286/2018-34).

V případě speciální úpravy rozhodování v odvolacím řízení v § 225 odst. 1 nového stavebního zákona jde o to, zda tato úprava upřednostňuje změnu rozhodnutí v odvolacím řízení před jeho zrušením a vrácením věci k novému projednání orgánu prvního stupně bez dalšího, tedy i v těch případech, kdy by podle obecné úpravy ve správním řádu nebylo možné změnu provést nebo zda má změna rozhodnutí prováděná odvolacím orgánem přednost před vrácením věci jen v těch případech, kdy ji lze provést i podle obecné úpravy ve správním řádu, ale důvody, pro které to možné není, se uplatní i v odvolacím řízení o povolení záměru podle nového stavebního zákona. Ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona je možné chápat oběma způsoby a záleží přitom na tom, na co se přitom klade důraz.

V zásadě lze říci, že tu proti sobě stojí zásada rychlosti řízení představovaná deklarovaným posílením apelačního principu v odvolacím řízení a zásada ochrany odvolatele před překvapivými (a pro něj nepříznivými nebo alespoň ne zcela příznivými) rozhodnutími odvolacího orgánu (ve srovnání s rozhodnutím prvostupňového orgánu), proti kterým již není možné se bránit řádným opravným prostředkem. Nejde tedy (třeba i díky ne zcela zvládnuté legislativní technice v daném ustanovení, kdy se možná neřeklo všechno, co se říci chtělo či mělo) o jednoduchou logickou operaci ale o poměrování dvou proti sobě stojících právem chráněných hodnot.

Ustanovení § 225 odst. 1 a pravidlo v něm obsažené se přitom na základě odkazu na něj použije i v dalších typech řízení podle nového stavebního zákona (v řízení o užívání stavby, viz § 246, a v řízení o povolení odstranění stavby a poněkud překvapivě také v řízení o nařízení odstranění stavby, viz § 262, nikoliv ale už v řízení o ukládání nápravných opatření podle § 295, kde se na něj už neodkazuje ani v řízení o přestupku, které podléhá speciální procesní úpravě obsažené v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

V případě řízení o nařízení odstranění stavby podle § 250 a dalších ustanovení, na které se má na základě odkazu v § 262 druhé větě použít i § 225 obdobně, je ovšem použití tohoto ustanovení nelogické, neboť jde o řízení z moci úřední, nikoliv řízení o žádosti jako v případě řízení o povolení odstranění stavby. Jde o to, že odkazem na obdobné použití § 225 jako speciální procesní úpravu se zřejmě vylučuje použití § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého odvolací správní orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, jestliže dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, což je dost nelogický zásah do konstrukce řízení vedeného z moci úřední. Odporuje to i důvodové zprávě, kde se uvádělo, že *posílením apelačního principu v odvolacím řízení je naplněn jeden z cílů rekodifikace veřejného stavebního práva, kterým je urychlení povolovacího řízení*, v případě řízení o odstranění

stavby ale o žádné povolovací řízení nejde a v jeho případě zřejmě není žádný důvod pro to (kromě sice jednoznačné ale nelogické zákonné úpravy), aby odvolací orgán nemohl prvostupňové rozhodnutí v případě jeho nezákonnosti zrušit a řízení zastavit, např. pokud by se zjistilo, že takové řízení nemělo být vůbec zahájeno a vedeno, neboť k tomu nebyl právní důvod.

Ustanovení § 225 odst. 1 o povinné změně rozhodnutí v případě zjištění nezákonnosti nebo nesprávnosti rozhodnutí orgánu prvního stupně v odvolacím řízení tady zřejmě moc nepomůže, protože řízení vedené z moci úřední se podle obecné úpravy v § 66 odst. 2 správního řádu zastavuje usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Bude ale sotva možné prvostupňové rozhodnutí ve věci (tedy meritorní rozhodnutí), kterým se stavebníkovi nařizuje odstranit stavbu, změnit na usnesení o zastavení řízení, které se pouze poznamená do spisu, minimálně proto, že prvostupňové rozhodnutí o odstranění stavby, pokud vůbec nemělo být vydáno, protože k tomu nebyl zákonný důvod, se musí zrušit. Nebude zřejmě nakonec nic jiného než stejně aplikovat obecnou úpravu ze správního řádu s odkazem na to, že stavební zákon v daném případě „nestanoví jiný postup“ (viz obecně § 1 odst. 2 správního řádu), tzn. jiný postup pro případ, že se v odvolacím řízení zjistí nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a s úpravou v § 225 odst. 1 nového stavebního zákona, která se hodí jen na řízení o žádosti, v takovém případě prostě vystačit nelze, nemá-li se skončit v procesní pasti.

Vzájemný vztah úpravy obsažené v § 90 odst. 1 a odst. 3 správního řádu a v § 225 odst. 1 nového stavebního zákona lze chápat i tak, že ustanovení nového stavebního zákona posilující apelační princip v odvolacím řízení představuje speciální úpravu k § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, která (obecně) vylučuje zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, ale úprava obsažená v § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 3 správního řádu stanovící důvody, pro které změnu rozhodnutí v odvolacím řízení provést nelze, představuje naopak speciální úpravu k (tentokrát obecnějšímu) § 225 odst. 1 nového stavebního zákona. Ten sice mohl úpravu obsaženou v § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 3 správního řádu výslovně vyloučit, tak jako aplikovatelnost některých ustanovení správního řádu vylučuje řada jiných zákonů, např. § 25a zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ale z nějakých důvodů tak neučinil.

Pokud by tomu bylo tak, že úprava obsažená v § 225 odst. 1 nového stavebního zákona důvody, pro které nemůže odvolací orgán podle správního řádu prvostupňové rozhodnutí změnit, skutečně nevylučuje, musel by odvolací orgán při existenci takového důvodu na základě obecné úpravy ve správním řádu odvoláním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, neboť ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona o změně rozhodnutí by nešlo použít v důsledku přednostní aplikace speciální úpravy důvodů vylučujících změnu rozhodnutí obsažené ve správním řádu.

V § 225 odst. 1 se sice počítá pouze s tím, že dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit a o možnosti rozhodnutí zrušit a vrátit k novému projednání se tu vůbec nemluví, což odpovídá v důvodové zprávě deklarovanému posílení apelačního principu. Pokud by ale platilo, že za určitých podmínek vyplývajících ze správního řádu změnu rozhodnutí v odvolacím řízení provést nelze, protože to správní řád neumožňuje a nový stavební zákon pravidla omezující změnu rozhod-

nutí v odvolacím řízení výslovně nevylučuje, muselo by se při existenci takového důvodu postupovat podle obecné úpravy ve správním řádu (s odkazem na § 1 odst. 2 správního řádu a na to, že nový stavební zákon v daném případě nestanoví „jiný postup“ než správní řád, tzn. nestanoví jak má odvolací orgán postupovat, pokud dojde k závěru, že existuje důvod vylučující změnu odvoláním napadeného rozhodnutí).

Změna rozhodnutí v odvolacím řízení může mít v zásadě trojí podobu, jak to naznačuje i v úvodu článku citovaná důvodová zpráva, tzn. že se ze zamítavého rozhodnutí stane rozhodnutí o povolení záměru nebo se naopak z rozhodnutí o povolení záměru stane rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebo konečně půjde o (dílčí) změnu rozhodnutí o povolení (dílčí změna rozhodnutí o zamítnutí žádosti by zřejmě neměla smysl).

Změně z rozhodnutí o zamítnutí žádosti na rozhodnutí o povolení záměru by z hlediska důvodů omezujících změnu rozhodnutí v odvolacím řízení podle správního řádu nemělo nic bránit, ale možná jen na první pohled. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze změnu rozhodnutí provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Uložení povinnosti (analogicky by se mělo dané ustanovení vztáhnout i na odnětí práva) je charakteristické pro řízení z moci úřední, ale povinnost může účastníkovi řízení ukládat i rozhodnutí, kterým se vyhovuje jeho žádosti. Může jít především o podmínky doplňující udělené oprávnění, ať již půjde o oprávnění k uskutečnění určitého záměru nebo oprávnění k výkonu určité činnosti (z hlediska § 68 odst. 2 správního řádu by šlo o tzv. vedlejší ustanovení výroku), tzn. podmínky, při jejichž splnění je možné povolený záměr uskutečnit nebo povolenou činnost vykonávat, jinými slovy tedy právní povinnosti, které je při tom třeba (s)plnit. Tomu odpovídá i § 197 odst. 1 písm. c) nového stavebního zákona, podle kterého stavební úřad ve výrokové části povolení záměru stanoví (kromě dalších věcí) podmínky, kterými bude zabezpečeno dodržování požadavků podle § 193 odst. 1, zejména podmínky k zabezpečení ochrany veřejných zájmů, dodržení obecných požadavků na výstavbu, popřípadě technických norem, a požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu.

Takové podmínky (z hlediska adresáta rozhodnutí povinnosti) mohou vyplývat zejména ze závazných stanovisek dotčených orgánů. Pokud by se v rámci odvolacího řízení původně negativní rozhodnutí o zamítnutí žádosti změnilo na pozitivní rozhodnutí o povolení záměru, bylo by to pro žadatele v obecné rovině jistě výhodnější, nemohl by už ale moci čelit oněm podmínkám vyplývajícím zejména ze závazných stanovisek, neboť by patrně nebylo příliš pravděpodobné (i když to asi nelze úplně vyloučit), že by v případě odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti napadal právě podmínky, které by vyplývaly ze závazných stanovisek, pokud by rozhodnutí bylo kladné, ale koncentroval by se v odvolání zejména narozporování důvodů zamítnutí žádosti. Podmínky ze závazných stanovisek, ze kterých by se v rozhodnutí o povolení záměru staly povinnosti, při jejichž splnění je možné záměr uskutečnit, mohou realizaci záměru poměrně výrazně zkomplikovat a je pak otázkou, co by bylo pro žadatele nakonec výhodnější, tzn. zda se s danými podmínkami smířit v podobě rozhodnutí změněného (v zásadě už s konečnou platností) odvolacím orgánem nebo na ně reagovat např. prostřednictvím určité změny záměru, což by ale bylo možné zřejmě jen pokud by správní řízení v dané věci pokračovalo.

Je otázka, zda by něco takového bylo možné uskutečnit ještě v rámci odvolacího řízení změnou rozhodnutí nebo zda by to šlo pouze v rámci nového projednání věci

na prvním stupni, pokud by se tam věc od odvolacího orgánu vracela s odkazem na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a hrozbu újmy (z nově uložené povinnosti či povinností) z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Paušální odpověď na to zřejmě dát nelze, případ od případu to může být jiné, pokud by však platilo, že úprava v § 225 odst. 1 nového stavebního zákona za žádných okolností neumožňuje nic jiného než změnu rozhodnutí, cesta k případné modifikaci záměru by se tím zřejmě zavírala nebo alespoň výrazně komplikovala.

Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu je v případě omezení možnosti změny rozhodnutí v odvolacím řízení možná ještě o něco přísnější, když obecně vylučuje změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele, kterou lze chápat jako přece jen širší pojem než hrozba újmy (v důsledku ztráty možnosti odvolat se) podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Pojem „újma“ přece jen naznačuje intenzivnější negativní následek pro adresáta rozhodnutí než „pouhý“ neprospěch. Současně ale správní řád stanoví z tohoto pravidla výjimky, kdy změnu rozhodnutí i v neprospěch odvolatele provést lze, a sice v případě, kdy odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné (se zájmy odvolatele, v jehož neprospěch se má rozhodnutí měnit), anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Výjimky ze zákazu změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele by se měly vykládat a používat v co nejužším rozsahu, což má konečkonců platit nejen pro tyto výjimky, ale pro výjimky obecně, aby nedošlo k tomu, že výjimka bude nakonec představovat praktickou negaci obecného pravidla. Pokud je možné změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele s odkazem na to, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, mělo by jít o jednoznačný a evidentní rozpor s pokud možno jednoznačně vyložitelnými a aplikovatelnými ustanoveními zákona a nikoliv např. rozpor vycházející z aplikace neurčitých právních pojmů nebo správního uvážení. Podobně v případě rozporu s (jiným) veřejným zájmem by mělo jít o veřejný zájem (jednoznačně) vyplývající z právních předpisů z oblasti hmotného práva (a nikoliv např. abstraktně chápaný zájem na zákonnosti rozhodnutí).

Vzájemný vztah § 225 odst. 1 nového stavebního zákona a § 90 odst. 3 správního řádu může být možná ještě o něco složitější než k § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a v něm obsaženému pravidlu, podle něhož změnu rozhodnutí odvolací orgán nemůže provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se, což by bylo možné chápat jako speciální pravidlo k § 225 odst. 1 nového stavebního zákona preferujícího změnu rozhodnutí odvolacím orgánem, ze kterého nejsou žádné výjimky, na rozdíl od § 90 odst. 3 správního řádu, který s několika výjimkami počítá. Jde pak o to, zda by se tyto výjimky i v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona měly vykládat a aplikovat omezujícím způsobem, jak je pro výjimky obvyklé, když by jejich důsledkem mohla být změna rozhodnutí odvolacím orgánem, kterou § 225 odst. 1 nového stavebního zákona naopak upřednostňuje. Pokud by bylo možné úpravu důvodů omezujících změnu rozhodnutí v § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 3 správního řádu chápat jako speciální úpravu k § 225 odst. 1 nového stavebního zákona, tzn. úpravu omezující možnost změny rozhodnutí v odvolacím řízení i v řízení o povolení záměru podle nového stavebního zákona, potom by výjimky z této úpravy mohly naopak otevírat cestu k uplatnění pravidla vyplývajícího ze zmíněného ustanovení stavebního zákona.

Všechna zmíněná ustanovení by se ale měla vykládat a používat ve vzájemné souvislosti a nikoliv izolovaně, jakkoliv může být předmětem diskusí už i vzájemný vztah § 90 odst. 1 písm. c) k odst. 3 tohoto ustanovení správního řádu, tak vzájemný vztah této úpravy k § 225 odst. 1 nového stavebního zákona. Jednoznačnou a jednoduchou odpověď na otázku, jaký je vzájemný poměr těchto úprav, dát nelze. Ze slovního vyjádření rozebírané právní úpravy vyplývá, že účelem § 225 odst. 1 nového stavebního zákona bylo zřejmě jen vyloučit pravomoc odvolacího orgánu rušit prvostupňová rozhodnutí a vracet je orgánu prvního stupně k novému projednání jako obecnou alternativu ke změně rozhodnutí v odvolacím řízení a neponechat tak odvolacím orgánům v tomto směru do značné míry volnou úvahu, ke které z těchto alternativ se v konkrétním případě přikloní. Výše zmíněná judikatura sice již dala najevo, že obecně preferovanou variantou by měla být změna rozhodnutí před jeho rušením a vrácením, to se ale patrně nejevilo jako dostatečná záruka toho, že tomu tak v praxi skutečně bude.

Co už ale ze zmíněné úpravy tak jednoznačně nevyplývá, je to, zda by měla změna rozhodnutí v odvolacím řízení dostat přednost před zrušením rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání i v případech, kdy by to bylo v rozporu se zásadou zákazu změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, která je jednou ze zásad odvolacího řízení podle správního řádu, byť neplatí bezvýjimečně, a která může být chápána, byť to může vypadat paradoxně, jako speciální úprava k § 225 odst. 1 nového stavebního zákona omezující pravomoc odvolacího orgánu v řízení o povolení záměru (a dalších řízeních podle stavebního zákona, která z něj vycházejí) rozhodnutí změnit.

Při takto ne zcela dokonale legislativně vyjádřeném vztahu daných právních úprav, který je možné chápat oběma naznačenými způsoby, bude zřejmě záležet na tom, jaká právem chráněná hodnota či zájem dostane přednost. Zda to bude zájem na tom dobrat se co nejrychleji konečného rozhodnutí, i za cenu toho, že výsledkem odvolacího řízení může být rozhodnutí, které bude nebo alespoň může být z hlediska svého obsahu a důsledků pro odvolatele, tedy žadatele o povolení záměru, celkově horší než bylo odvoláním napadené rozhodnutí orgánu prvního stupně. Nebo to bude naopak zájem na tom, aby byl odvolatel chráněn před negativními důsledky rozhodnutí, proti kterým by již nemohl brojit dalším řádným opravným prostředkem a nebyl právní úpravou, resp. její aplikací, zrazován od podání odvolání tím, že bude riskovat, že výsledek může být horší a v konečném důsledku vlastně (přínejmenším nepřímě) omezován ve svém právu odvolání podat.

Pokud by se úprava omezující možnosti odvolacího orgánu změnit rozhodnutí v odvolacím řízení ve správním řádu chápala jako speciální úprava k § 225 odst. 1 nového stavebního zákona, muselo by i pro ni a její výklad a používání platit to, co bylo výše řečeno k výjimkám, tzn. že výjimky (z obecných pravidel) je třeba vykládat a používat omezujícím způsobem, aby nedošlo k „vytunelování“ pravidla, ke kterému se výjimka vztahuje, takže (náležitě odůvodněnou) újmou, která by v důsledku ztráty možnosti odvolat se hrozila žadateli o povolení záměru v podobě nové povinnosti, která by se mu měla uložit prostřednictvím změny rozhodnutí v odvolacím řízení, by neměla být jakákoliv nová povinnost (újma) ale jen taková, která by mohla uskutečnění povolovaného záměru v konkrétním případě výrazně zkomplikovat.

Skutečnost je vždycky více než pestrá a je velmi obtížné zachytit všechny její rozměry do obecných právních pravidel a předvídat v nich všechny možnosti, které mohou nastat,

což zřejmě nakonec stejně ani nepůjde, i když bude pravidlo sebeobecnější. Nebezpečí šablonovitých modelů, a zřejmě tedy i § 225 odst. 1 nového stavebního zákona, může spočívat v tom, že neumožní přihlížet ke specifickým podmínkám výjimečných případů a vyžadují podřadit pod obecné pravidlo i takové, na které se dané pravidlo možná tak úplně (nebo vůbec) nehodí. Z toho pohledu by proto mohlo být pro správní praxi přilehavější chápat důvody omezující změnu rozhodnutí v odvolacím řízení obsažené ve správním řádu jako speciální úpravu k ustanovení nového stavebního zákona posilujícího apelační princip. Taková speciální úprava by přitom ale měla být současně používána jen na takové případy, kde bude taková výjimka skutečně na místě.

Rušení železničních přejezdů

Michaela Černínová

„Jsme rádi, že se počet železničních přejezdů snižuje. Stále platí, že nejbezpečnější je takový přejezd, který neexistuje,“ říká Jiří Kolář, ředitel Drážního úřadu v tiskové zprávě z 28. 7. 2022.

Na základě žádostí Správy železnic, státní organizace, probíhá aktuálně velké množství správních řízení o zrušení železničních přejezdů. Má dojít ke zrušení až 400 z nich – viz zprávy z médií.¹⁾ Důvody rušení jsou nasnadě – každé křížení dráhy s pozemními komunikacemi představuje rizikové místo na dráze.²⁾ Také údržba přejezdů včetně zlepšování jejich zabezpečení představuje pro vlastníka dráhy finanční náklady. Správa železnic tak usiluje o zrušení jí vytipovaných přejezdů.

V článku bych ráda popsala úskalí, která na úřady při rozhodování o rušení přejezdů číhají. Pokusím se objasnit, proč je toto rozhodování složitější, než se může z právní úpravy na první pohled zdát. V právní úpravě navíc došlo od 1. 1. 2021 ke změně a je otázkou, co novela zákona o pozemních komunikacích skutečně změnila (zda vůbec něco) a v čí prospěch. Obtížné může pro úřady být i správné vymezení účastníků řízení. Obzvláště komplikované je rozhodování o přejezdech uprostřed obcí a měst, protože tyto přejezdy hrají zásadní komunikační roli pro život v daném sídelním místě. Ošemetné je ale i rozhodování o přejezdech, které jsou na málo frekventovaných cestách. U nich totiž může vyvstat otázka, zda cesta, která dráhu kříží, je vůbec pozemní komunikací. Takové situace nastanou zpravidla ve volné krajině, kde dráhu kříží cesta nejasného určení.

1) Viz článek „Rušení železničních přejezdů, nová vlaková linka MHD i apel na návštěvníky hor. NEJ reportáže týdne“, dostupný z <https://hradec.rozhlas.cz/ruseni-zeleznicnich-prejezdu-nova-vlakova-linka-mhd-i-apel-na-navstevniky-hor-8943960>.

Dále článek „Z české sítě mizí přejezdy, Správa železnic jich chce letos zrušit vyšší desítky“, dostupný z <https://zdopravy.cz/z-ceske-site-mizi-prejezdy-sprava-zeleznic-jich-chce-letos-zrusit-vysssi-desitky-101937/> a další.

2) Viz článek „Nejbezpečnější přejezd je ten, který neexistuje. Drážní úřad jich ruší desítky“, dostupný z <https://ekonomickydenik.cz/nejbezpecnejsi-prejezd-je-ten-ktery-neexistuje-drazni-urad-jich-rusi-desitky/>.

Obecná východiska

Zákonodárce mohl rozhodování o rušení přejezdů svěřit buď Drážnímu úřadu, protože jde o přejezdy na dráze, nebo je mohl svěřit silničnímu správnímu úřadu, který vykonává státní správu ve vztahu k pozemním komunikacím. Rozhodl se pro druhou popsanou možnost, přičemž Drážní úřad vydává pro účely rozhodování silničního správního úřadu závazné stanovisko.³⁾

Úřední rušení přejezdů ze strany silničních správních úřadů však logicky může přicházet v úvahu jen v případech, **kdy železniční přejezd je křížením dráhy a pozemní komunikace**. V případech, ve kterých cesta křížící dráhu není pozemní komunikací, ale je např. cestou založenou na institutu věcného břemene, není silniční správní úřad vůbec kompetentní spor řešit. Jeho působnost je vymezena zákonem o pozemních komunikacích⁴⁾ jen ve vztahu k pozemním komunikacím (§ 40 tohoto zákona).

Dále platí, že **k fyzickému odstranění stavby přejezdu je zapotřebí také souhlasu nebo rozhodnutí stavebního úřadu** (§ 128 odst. 2 a 4 stavebního zákona),⁵⁾ zde Drážního úřadu, který je k tomu příslušný podle § 7 odst. 1 zákona o dráhách.⁶⁾ Úrovnňové přejezdy totiž nejsou součástí komunikací, ale dráhy (viz § 14 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích).

(Úřední) rušení železničních přejezdů podle zákona o pozemních komunikacích

Právní úprava obsažená v § 37 odst. 4 zákona, účinná do 31. 12. 2020:

„Na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace může příslušný silniční správní úřad se souhlasem drážního správního úřadu rozhodnout o zrušení přejezdu.“

Právní úprava v novém § 37a, účinná od 1. 1. 2021:⁷⁾

(1) Na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace povolí příslušný silniční správní úřad zrušení přejezdu, pokud k přístupu k nemovitostem, k němuž je využívána pozemní komunikace, je možné využít jinou vhodnou trasu, která

3) § 37a odst. 1 a 3 zákona o pozemních komunikacích

4) Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

5) (2) „Je-li ohlášení úplné, záměr se nedotýká práv třetích osob nebo není třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů a nejde o případ podle odstavce 6, stavební úřad vydá souhlas s odstraněním stavby do 30 dnů ode dne podání ohlášení.“

(4) „Dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo nejsou splněny podmínky pro vydání souhlasu, rozhodne usnesením, že ohlášený záměr odstranit stavbu projedná v řízení...“

6) Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

7) Novela zákona o pozemních komunikacích – zákon č. 403/2020 Sb.

a) není delší o více než 5 km a

b) nevede přes přejezd s nižším stupněm zabezpečení.

(2) Účastníkem řízení o povolení zrušení přejezdu je vlastník pozemní komunikace, vlastník dráhy a obec, na jejímž území se rušený přejezd nachází.

(3) Silniční správní úřad si před vydáním rozhodnutí vyžádá závazné stanovisko

a) Policie České republiky k posouzení vhodnosti trasy podle odstavce 1, jde-li o zrušení přejezdu na silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci, a

b) drážního správního úřadu k posouzení stupně zabezpečení přejezdu, má-li trasa podle odstavce 1 vést přes přejezd.

Z důvodové zprávy k novele:⁸⁾

V současné době je problematika rušení přejezdů řešena pouze stručně v § 37 odst. 4, přičemž největší úskalí této úpravy spočívá v tom, že je zde silničnímu správnímu úřadu dána možnost přejezd zrušit, aniž by byla stanovena jakákoli kritéria pro rozhodování.

Navrhuje se proto tuto stručnou úpravu z § 37 vyjmout a proces povolování zrušení přejezdu upravit komplexně v novém § 37a. Řízení o povolení zrušení přejezdu bude zahajováno i nadále na žádost vlastníka dráhy nebo vlastníka pozemní komunikace a povede jej silniční správní úřad. Zákon nově stanoví kritéria, při jejichž splnění silniční správní úřad zrušení přejezdu povolí. Těmito kritérii bude především existence vhodné trasy, po které budou přístupné nemovitosti, k nimž se dosud využíval přístup přes rušený přejezd. Vhodnost trasy bude posuzována zejména s ohledem na stavebně technický stav pozemních komunikací, po nichž tato trasa povede, hustotu provozu na těchto pozemních komunikacích, jejich kapacitu a intenzitu provozu, který se na ně v důsledku zrušení přejezdu přesune. Dalším kritériem bude délka této trasy, to znamená, že povolit zrušení přejezdu bude možné, jen pokud se přístup k nemovitostem, k němuž se využívá rušený přejezd, neprodlouží o více než 5 km. Poslední kritérium se vztahuje k bezpečnosti této trasy a povolit zrušení přejezdu bude možné, jen pokud na ní nebude přejezd s nižším stupněm zabezpečení, než má rušený přejezd. K posouzení tohoto kritéria bude dávat závazné stanovisko drážní úřad. Ke vhodnosti trasy se bude vyjadřovat závazným stanoviskem Policie České republiky.

Navržená úprava se dotýká rovněž účastenství v řízení. Vzhledem k tomu, že všechny skutečnosti, které budou rozhodující při posuzování, zda zrušení přejezdu lze či nelze povolit, budou silničnímu správnímu úřadu známy z jeho vlastní činnosti, případně budou vyplývat

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

ze závazných stanovisek, a žádné další skutečnosti nebude možné zohlednit, navrhuje se, aby účastníky řízení byli pouze vlastník pozemní komunikace, vlastník dráhy a obec, na jejímž území se rušený přejezd nachází.

Přechodná ustanovení

Řízení pravomocně neskončená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle zákona č. 13/1997 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

Výkladová úskalí

Porovnáním textů dvou verzí zákonné úpravy vyvstává nezbytně otázka, jaká změna pravidel skutečně nastala. V rámci ní si můžeme klást dílčí otázky: Co všechno měl silniční správní úřad hodnotit před novelou? A co má hodnotit podle aktuálního znění zákona? Hodnotí teď pouze naplnění nově zavedených dvou podmínek,⁹⁾ a pokud ony jsou splněny, nic dalšího nezkontroluje a žádosti automaticky vyhoví? Nebo splnění těchto dvou podmínek pouze znamená, že silniční správní úřad může o zrušení přejezdu uvažovat, ale zkoumá i další okolnosti? A pokud ano, jaké?

Z procesních otázek pak vyvstává ta zásadní – jsou účastníky řízení skutečně jen vlastník pozemní komunikace, vlastník dráhy a obec, na jejímž území se přejezd nachází? Tomu by nasvědčovalo vymezení účastníků formou taxativního výčtu a vysvětlení v důvodové zprávě. Ta zjevně počítá s tím, že vše podstatné je silničnímu správnímu úřadu známo z jeho úřední činnosti. Ale je tomu tak?

Jako východiska pro předestřené úvahy využijme závěry správních soudů, které již stihly rozhodnout o dvou podaných žalobách proti rozhodnutím o zrušení přejezdů:

1. Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 18/2019-85 ze dne 18. 2. 2021

V případě se jednalo o zrušení železničního přejezdu P7121 v obci Hodonice ještě podle staré právní úpravy, tj. před novelou účinnou od 1. 1. 2021. Obec se zrušením přejezdu nesouhlasila z důvodu ukončených a schválených pozemkových úprav a na ně navazující plánované realizace společných zařízení (jednalo se o plánovanou realizaci pozemní komunikace). Pozemkové úpravy s tímto železničním přejezdem počítaly. Rozhodnutí o zrušení přejezdu proto obec napadla správní žalobou.

9) Délka alternativní trasy maximálně o 5 km delší a nikoli po hůře zabezpečeném přejezdu.



Foto zrušeného přejezdu – stav ke dni 16. 9. 2016

Silniční správní úřady v odůvodnění svých rozhodnutí uvedly, že vyšly ze zásady účelnosti, souladu s veřejným zájmem a přihlédly i k důvodům pro zrušení přejezdu – tj. k úspoře veřejných prostředků. Plánovaná realizace polní cesty nebyla podle nich v dohledné době aktuální a pozemkovou úpravu lze přepracovat vzhledem k novým skutečnostem podle aktuální situace. Ani nepřesně vyčíslená částka nutná k investici na údržbu stávajícího přejezdu nemohla podle nich zpochybnit úsporu veřejných prostředků, pokud bude přejezd zrušen. Konečně podle úřadů zrušení přejezdu nebude mít dopad na existenci a smysl stávající sítě dotčených cest, protože přístup na pozemky za tratí bude zachován jinými dvěma přejezdy.

Krajský soud žalobu obce Hodonice zamítl.

Nejprve obecně uvedl, že **do novelizace zákona o pozemních komunikacích účinné od 1. 1. 2021 měly úřady široký prostor pro uvážení** o zrušení přejezdu. Přestože ale zákon nestanovil žádné konkrétní podmínky pro vydání rozhodnutí o zrušení přejezdu, byly správní orgány povinny dbát ochrany práv účastníků řízení, resp. osob potenciálně dotčených rozhodnutím o zrušení přejezdu. Bylo jejich **povinností vážit, zda případným zrušením přejezdu nedojde k nepřiměřenému zásahu do vlastnického práva jiných osob či ke znemožnění obslužnosti některých pozemků**. Správní orgány tak musely zkoumat, zda zrušením přejezdu nebudou některé nemovitosti neúměrně zatíženy, či zda nebude přímo znemožněno jejich obhospodařování.

Konkrétně pak krajský soud dospěl k závěru, že úřady těmto povinnostem dostály, neboť zrušený přejezd se nachází mezi dvěma jinými přejezdy, které lze využít, a které se nacházejí cca 1 km od zrušeného přejezdu. Proto soud považoval obslužnost dotčených

pozemků i po zrušení přejezdu za dostatečnou: „Zrušením přejezdu nedojde k neúměrným nákladům na obsluhu přilehlých pozemků. Díky blízkosti dalších dvou železničních přejezdů nebudou nové trasy k pozemkům v blízkosti rušeného přejezdu neúměrně prodlouženy. Zrušením přejezdu nedojde ani ke znemožnění přístupu k pozemkům, což je zřejmé z map založených ve správním spise. Existence rušeného přejezdu tak nepředstavuje nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu.“ (bod 44 rozsudku) Dále krajský soud uvedl, že skutečnost, že došlo určitým způsobem k zásahu do práv obce, neznamená, že nemohlo být rozhodnuto o zrušení přejezdu. Na správních orgánech bylo, aby posoudily přiměřenost takového zásahu, což učinily. Zásah do práv obce a ostatních vlastníků pozemků poměřily s náklady na údržbu a provoz přejezdů. K námitkám, které se týkaly pozemkových úprav, krajský soud převzal argumentaci úřadu: „Správní orgány se rovněž zabývaly komplexními pozemkovými úpravami, ke kterým uvedly, že komplexní pozemkové úpravy jsou již ukončeny, avšak plánovaná realizace polní cesty není v dohledné době aktuální. Bylo totiž zjištěno, že termín vlastní realizace je závislý na přidělených finančních prostředcích. Správní orgán I. stupně doplnil, že komplexní pozemkovou úpravu lze s ohledem na zrušení přejezdu přepracovat dle aktuální situace.“ (bod 46 rozsudku)

Vlastní komentář k rozsudku

Z popsaného rozsudku vyplývá, že Správa železnic požádala o zrušení přejezdu z finančních důvodů – hledala finanční úspory. V rozsudku se neuvádí, že by důvodem zrušení přejezdu mělo být zvýšení bezpečnosti na trati, její modernizace za účelem zrychlení provozu apod. Ve správním řízení tak proti sobě stály (jen) finanční zájmy státní organizace na jedné straně a zájmy obce a vlastníků pozemků u trati na straně druhé. Úřady i krajský soud tedy poměřovaly tyto dva zájmy a dospěly k závěru, že zrušení přejezdu je vhodné: Státní organizace tím ušetří a obsluha okolních pozemků příliš neutrpí, protože se jen mírně prodlouží dojezdová vzdálenost na zemědělské pozemky po jiných cestách přes jiné přejezdy. Tato argumentace by byla pro mne přesvědčivá, kdyby v případě nefigurovala ještě rovina právě ukončených pozemkových úprav. V rozsudku se o nich bohužel nedočteme žádné podrobnější informace, ale přesto lze z kusých informací dovodit, že v místě proběhly pozemkové úpravy, které se zrušeným přejezdem počítají. Úřady i krajský soud se však omezily na konstatování, že realizace cesty, s níž pozemkové úpravy počítají, není zatím na pořadu dne, a pokud se přejezd zruší, mohou proběhnout nové pozemkové úpravy. Takovou argumentaci nepovažuji za dostatečnou, aby byla přesvědčivá, když důvodem ke zrušení přejezdu byla finanční úspora veřejných prostředků. Pozemkové úpravy jsou složitým a dlouhým procesem, který také stojí nemalé finanční prostředky, vyžaduje spolupráci dotčených vlastníků pozemků, obce apod. Z rozsudku tak vůbec není jasné, proč úspora na straně vlastníka železnice (státu) má mít přednost před úsporou v jiné oblasti veřejných financí a před respektováním výsledku pozemkových úprav jako nového statu quo. Takové úvahy v rozsudku vůbec nejsou obsaženy – ani zmínka, že by se tím zabývaly správní orgány. Je možné, že po podrobnějším rozebrání této otázky by byl výsledek stejný, ale k takovému závěru nám chybí informace. Nenajdeme např. informace o tom, jak velkou finanční zátěž pro stát představují pozemkové úpravy, zda pozemkové úpravy, které byly v místě schváleny, počítají se všemi železničními přejezdy, zda již v území došlo na základě pozemkových úprav ke změnám apod.

2. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 71/2022-51 ze dne 24. 2. 2023

Jednalo se o zrušení železničního přechodu pro pěší P3094 v Turnově. Město Turnov s jeho zrušením nesouhlasilo z důvodu nesprávně prezentovaných délek obchozích tras. Jednak že alternativní přejezdy/přechody jsou v mnohem větších vzdálenostech od zrušeného přechodu, než žadatel o zrušení přechodu uváděl (rozdíly ve stovkách metrů), a jednak že reálná délka obchozích tras není totožná se vzdáleností jednotlivých přejezdů od sebe, ale je dána vzdáleností mezi místem A na jedné straně trati a místem B na druhé straně trati. Obchozí trasy tak nebudou mít prezentovanou délku okolo 600 m, ale cca 1,6 km. Město dále namítalo, že alternativní přechod nemá stejný stupeň zabezpečení jako zrušený přejezd (turniket vs. zábradlí). Město v žalobě namítalo rozpor vydaného rozhodnutí o zrušení přechodu se závazným stanoviskem policie, v němž se uvádí: „Na druhou stranu můžeme podotknout, že docházková vzdálenost je dosti velká a může zapříčinit při zrušení přechodu protiprávní a velice nebezpečné překonávání železniční tratě chodci.“ Dále město nesouhlasilo se závěrem žalovaného odvolacího orgánu, že silniční správní úřad má povinnost vyhovět žádosti o zrušení přechodu/přejezdu vždy bez dalšího, pokud jsou kumulativně naplněny dva základní předpoklady uvedené v § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tj. (1) existence jiné vhodné objízdné trasy, jež není delší než 5 km, a (2) tato jiná vhodná trasa nevede přes železniční přejezd s nižším stupněm zabezpečení. Město bylo přesvědčeno, že tyto dvě podmínky představují „minimum nezbytného“, co musí být pro zrušení přejezdu splněno, ale úřad vždy musí vyhodnotit všechny relevantní skutečnosti včetně posouzení proporcionality zásahu.



Foto pěšího příchodu k železničnímu přechodu – stav ke dni 16. 11. 2018

Krajský soud žalobě města vyhověl a uvedl, že **povinností silničních správních úřadů je zabývat se otázkou vhodnosti alternativní trasy jako takové – nikoli jen naplnění dvou podmínek uvedených pod písm. a) a b) § 37a odst. 1 zákona o pozemních komu-**

nikacích. Krajský soud v Hradci Králové odkázal na výše popsáný rozsudek Krajského soudu v Brně a zopakoval jeho tehdejší závěry o povinnosti úřadů zkoumat, zda zrušením přejezdu nebudou některé nemovitosti neúměrně zatíženy, či zda nebude přímo znemožněno jejich obhospodařování. Poté Krajský soud v Hradci Králové navázal výkladem nové právní úpravy. Zmínil, že se do ní již promítl požadavek na zkoumání vhodnosti alternativní trasy co do její délky a také nový požadavek na stejné nebo větší zabezpečení přejezdu na alternativní trase. Požadavek na zkoumání i dalších okolností však novou úpravou popřen nebyl. Silniční správní úřady jsou proto **stále povinny zkoumat, zda alternativní trasa, která naplňuje požadavky nové úpravy, je opravdu vhodná.** Tato vhodnost je pak de facto třetí podmínkou, kterou má silniční správní úřad zkoumat (bod 50 rozsudku). Konečně pak krajský soud zdůraznil, že silniční správní úřad nemá věc posuzovat jen optikou obdržených závazných stanovisek, byť by byly souhlasné. K závaznému stanovisku, které k vhodnosti alternativní trasy vydává policie, soud poznamenal, že se musí týkat agendy, ke které se může policie vyjadřovat – tedy otázky bezpečnosti pro uživatele. Vhodnost trasy však musí být zkoumána i z jiných hledisek, podrobněji – a to přísluší silničnímu správnímu úřadu. V souzeném případě soud vytkl úřadům, že se pouze ztotožnily se závěry závazných stanovisek a samy nikterak svou argumentaci dále neposunuly.

Vlastní komentář k rozsudku

Popsaný rozsudek dává jednoznačnou odpověď na otázku, zda silniční správní úřady mají zkoumat pouze délku alternativní trasy (maximálně 5 km) a její zabezpečení na železničním přejezdu, nebo mají zkoumat i další hlediska. Soud dal jasně najevo, že je povinností silničního správního úřadu zkoumat celkově vhodnost trasy, a to dokonce nad rámec závazného stanoviska policie, které řeší jen otázku bezpečnosti provozu. Úřady tak musí na rušení přejezdu nahlížet komplexně. Tento rozsudek správního soudu je proto pro správní praxi zásadní.

3. Případ veřejného ochránce práv, sp. zn. 14393/2022/VOP¹⁰⁾

Ochránce se zabýval případem již fyzicky odstraněného železničního přejezdu P8127 ve Velkých Karlovicích, o jehož zrušení úřady rozhodovaly ještě podle starší právní úpravy. V případě bylo sporné, zda úřady dobře vymezily okruh účastníků řízení a zda cesta křížící dráhu byla pozemní komunikací (a zda tedy vůbec měl silniční správní úřad kompetenci rozhodovat). Přestože ochránce konstatoval pochybení úřadů, z důvodu fyzického odstranění přejezdu bude případná náprava složitá. Zpráva ochránce bude po ukončení šetření zveřejněna v databázi stanovisek ochránce na jeho webových stránkách. V současné době však ještě probíhá komunikace ochránce s úřady.

K doplnění právních závěrů soudů zde zmíním pouze ty okolnosti případu ochránce, kterými se soudy zatím nezabývaly:

10) Dohledatelná na www.ochrance.cz/eso

Již v úvodu článku jsem zmínila, že rozhodnout o **úředním zrušení přejezdu může silniční správní úřad jen tehdy, kdy dráhu křížuje pozemní komunikace**. Ne každá cesta je však pozemní komunikací, tj. dálnicí, silnicí, místní komunikací nebo účelovou komunikací. Účelové komunikace se navíc dále dělí na veřejně přístupné a na ty, které se nacházejí v uzavřeném areálu. Druhé jmenované jsou někdy nesprávně označovány jako neveřejné komunikace. Toto označení pak často mylně vyvolává dojem, že se jedná o jakékoli cesty, které nejsou přístupné veřejnosti. Tak tomu ale není. **Mnohé cesty, které nejsou přístupné veřejnosti, totiž vůbec nejsou pozemními komunikacemi**. A proto ani nemohou být účelovými komunikacemi v uzavřeném areálu. Jde např. o cesty založené věcným břemenem, výprosou a dalšími instituty soukromého práva. Na ty se zákon o pozemních komunikacích vůbec nevztahuje a spory týkající se jejich užívání řeší soudy, nikoli silniční správní úřady. A dokonce i **mnohé cesty, které sice veřejnosti (zatím) přístupné jsou, nemusí být v případě sporu uznány za pozemní komunikace**. Nejasnosti o povaze cest se běžně řeší ve zvláštním typu správního řízení. Je jím tzv. **deklaratorní řízení vedené podle § 142 správního řádu** ve spojení s § 7 (příp. § 6) zákona o pozemních komunikacích. Dokud o povaze cesty není úředně rozhodnuto, její povaha zůstává nejistá. To sice nebrání podání žádosti o zrušení železničního přejezdu, ale silniční správní úřad pak musí nejprve jako **předběžnou otázku posoudit, zda cesta křížující dráhu je vůbec pozemní komunikací a jakou**. Pokud dojde k závěru, že cesta pozemní komunikací není, řízení o zrušení přejezdu zastaví pro svou věcnou nepříslušnost. Pokud dojde k závěru, že cesta pozemní komunikací je, řízení dále povede a bude zkoumat další okolnosti – viz pravidla nastavená správními soudy. Obdobně silniční správní úřady běžně postupují v řízení o nařízení odstranění pevné překážky z pozemní komunikace (podle § 29 zákona o pozemních komunikacích). V rámci něj také musí vyřešit předběžnou otázku, zda přehrazená cesta je nebo není pozemní komunikací. A pokud není, řízení o nařízení odstranění pevné překážky zastaví. Jedinou situací, kdy silniční správní úřad předběžnou otázku o povaze cesty řešit nemusí, je ta, kdy již dříve o charakteru cesty úředně rozhodl – kdy se již dříve vedlo deklaratorní řízení nebo řízení o odstranění pevné překážky a současně nedošlo k zásadním změnám ve skutkových okolnostech. K tomuto tématu existuje bohatá judikatura. Není důvod, aby silniční správní úřady postupovaly při rozhodování o žádostech na zrušení železničního přejezdu jinak.

Otázka **účastenství** úzce souvisí s právě popsanými věcnými hledisky. Jestliže v řízení vůbec není zprvu jasné, zda cesta křížící dráhu je nebo není pozemní komunikací a pro posouzení této předběžné otázky je třeba složitějšího zkoumání alternativních tras a jejich právní povahy, pak se nutně rozšiřuje i okruh osob, které mohou být rozhodnutím o zrušení železničního přejezdu přímo dotčeny. Domnívám se proto, že **zákonem úzce vymezený okruh účastníků řízení před správními soudy neobstojí**. Rozhodně pak v případech, kdy o povaze dotčených cest nebylo již dříve rozhodnuto.

Správa železnic by proto v případě, kdy má zájem na zrušení nějakého železničního přejezdu, měla zjišťovat, zda o cestě, která na něm dráhu křížuje, již silniční správní úřad dříve rozhodl. Pokud nerozhodl, měla by Správa železnic požádat o vydání takového rozhodnutí. **K zahájení deklaratorního řízení postačí prokázat právní zájem**. Pro Správu

železnic je nepochybně důležité znát povahu cesty, která kříží dráhu a měla by proto být aktivně legitimována k podání žádosti. **Pokud silniční správní úřad rozhodne, že cesta je pozemní komunikací, může poté Správa železnic požádat o zrušení přejezdu. Pokud však cesta pozemní komunikací nebude, silniční správní úřad nebude ke zrušení přejezdu kompetentní.**

Jestliže cesta křížující dráhu není pozemní komunikací a silniční správní úřad tak nebude o zrušení přejezdu rozhodovat, veškerá **tíha rozhodování dopadne zřejmě na Drážní úřad**, který podle stavebního zákona vydává souhlas nebo rozhodnutí o odstranění stavby přejezdu. Podle § 128 odst. 2 vydává stavební úřad souhlas s odstraněním stavby v případech, kdy se záměr nedotýká práv třetích osob nebo není třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů. Bez předchozího rozhodnutí silničního správního úřadu o zrušení přejezdu však není naplnění těchto podmínek ověřeno a drážní úřad by proto vždy měl záměr projednat v plném řízení (§ 128 odst. 4 stavebního zákona). Účastníky takového řízení by pak měli být vlastníci pozemků, které cesta křížující dráhu obsluhuje.

Závěr

Rušení železničních přejezdů není tak přímočaré a jednoduché řízení, jak by Správě železnic vyhovovalo. I po novele zákona o pozemních komunikacích účinné od 1. 1. 2021 musejí úřady zkoumat širší souvislosti a poměřovat přínos zrušení přejezdu s jeho ponecháním. Dodržení délky objízdné trasy maximálně 5 km, která nepovede po hůře zabezpečeném železničním přejezdu, jsou dvěma základními, nikoli však jedinými podmínkami, které musí být naplněny.

Obcím lze jedinečně doporučit, aby bojovaly za zachování stávajících přejezdů. Dráha, stejně jako např. řeka jsou překážkami, které představují přetnutí území na dva nepropustné břehy. Pokud přes ně nepovede dost přejezdů (a mostů), přetnutá území zůstanou od sebe funkčně oddělena. Pokud už jednou někde přejezd byl, lze očekávat, že lidé zde žijící nebo vlastníci zde pozemky s ním počítají. Nelze jej proto zrušit jen s odkazem, že se z bodu A do bodu B mohou dostat přes jiný přejezd a objížďka není delší než 5 km. Je třeba brát v potaz pěší dopravu, dostupnost škol, obchodů a dalších důležitých míst v sídlech. Prioritu by před zrušením přejezdu vždy mělo mít zbudování nadjezdu, podjezdu nebo zachování úrovněového křížení.

V místech mimo obydlené oblasti (ale nejen v nich) pak bývá sporné, zda cesta křížující dráhu je nebo není pozemní komunikací. Tato otázka je přitom zásadní pro určení kompetence silničního správního úřadu. Buď ji lze řešit jako otázku předběžnou v řízení o zrušení železničního přejezdu, nebo v samostatném (přecházejícím) deklaratorním řízení. Druhý postup považuji za vhodnější.

Otázka účastenství je soudy zatím neřešena, ale podle mého názoru se ještě ukáže jako velmi sporná. A to v případech, kdy Správa železnic nepodá k silničnímu správnímu úřa-

du nejprve žádost o deklarování existence komunikace a až poté žádost o zrušení železničního přejezdu, ale rovnou žádost o zrušení přejezdu.

Silničním správním úřadům doporučuji postupovat analogicky jako v řízeních o nařízení odstranění pevné překážky z pozemní komunikace. Nejprve musí zjistit, zda cesta křížící dráhu je pozemní komunikací. Pokud ano, musejí dále hájit veřejný zájem a poměřovat výhody a nevýhody zrušení a ponechání železničního přejezdu. V případech, kde proběhly pozemkové úpravy, mám pak za to, že jejich výsledek by měly spíše respektovat.

K problematickým otázkám řízení o odstranění stavby podle nového stavebního zákona

Jiří Kubík, David Slováček

Nová právní úprava odstraňuje některé problémy týkající se řízení o odstranění stavby podle § 129 stávajícího stavebního zákona. Tím zásadním je odstranění tzv. vnořeného řízení o dodatečném povolení stavby, které v praxi činilo obtíže. Nově je řízení o dodatečném povolení stavby součástí řízení o dodatečném povolení stavby, což je výslovně uvedeno v § 255 odst. 4 nového stavebního zákona (dále jen „NSZ“). Tato nová úprava nepochybně snižuje dosavadní obstrukční možnosti stavebníků nelegálních staveb. Jako pozitivní lze nepochybně označit podmínky pro dodatečné povolení stavby podle § 256 odst. 1 NSZ, které zpřísnují dodatečné povolení nelegální stavby. Stavba nesmí vyžadovat rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů podle jiného právního předpisu. Stavba dále nesmí vyžadovat povolení výjimky z požadavků na výstavbu, zde je ale třeba podotknout, že tuto podmínku změkčuje § 256 odst. 2 NSZ. Tato ustanovení směřují k odstranění bezpráví, ke kterému často v rámci těchto řízení v praxi docházelo. Dodatečně tak nelze legalizovat řešení v rozporu s platnou právní úpravou obecných požadavků na výstavbu bez souhlasu toho, jehož práva mohou být záměrem dotčena, což je krok správným směrem. Třetí podmínkou je na povinném prokázat, že uhradil ve stanovené lhůtě pokutu za přestupek podle tohoto zákona spočívající v tom, že provedl stavbu bez povolení nebo v rozporu s ním, byla-li uložena.

Málokterá úprava řízení v rámci nového stavebního zákona prodělala v rámci legislativního procesu tak turbulentní vývoj jako řízení o odstranění stavby. Řízení o odstranění stavby bylo živě diskutováno. Ve schválené úpravě NSZ však nakonec nadále přetrvávají problematická místa.

Problémy soustavy stavebních úřadů

Obecným problémem vedení řízení o odstranění stavby je personální obsazení stavebních úřadů. Tento typ správního řízení je již procesně poměrně náročný a vyžaduje vyšší „procesní schopnosti“ a kvalifikaci oprávněných úředních osob. Nejedná se již o běžnou agendu stavebních úřadů, ale v těchto typech řízení se účastníci řízení aktivně brání, zpravidla prostřednictvím advokátů. To klade na výkon této agendy procesně vyšší nároky a pro úspěšné řešení těchto typů řízení se předpokládá úřední aparát s právním vzděláním, případně s právním zázemím v rámci úřadu. Na malých obcích však není myslitelné toto zajistit. Stejně tak není reálné, aby malé stavební úřady platily nákladné právní služby.

Řešením mohla být reforma soustavy spočívající v redukcí počtu stavebních úřadů a vytvoření větších pracovních kolektivů s kvalifikovanějším personálem. Na tuto reformu však zákonodárce nakonec rezignoval. Zhruba polovinu stavebních úřadů tak budou i nadále tvořit stavební úřady o 1–2 úřednících zpravidla středoškolsky vzdělaných. Tento problém částečně řeší zavedení apelace v odvolacím řízení. V souladu s § 262 NSZ se princip apelace zakotvený v § 225 odst. 1 NSZ uplatní i v řízení o odstranění stavby.

Problém personálního vybavení stavebních úřadů a rezignace na smysluplnou reformu soustavy stavebních úřadů se promítá nejen do řízení o odstranění stavby, otázky výkonu rozhodnutí, ale nejvíce viditelný bude v otázce řešení přestupků podle stavebního zákona. I kvalitní „zúřadování“ přestupku již dnes na oprávněnou úřední osobu klade zvýšené procesní nároky, které nebude stávající úřední aparát na malých stavebních úřadech ve své většině schopen splnit.

Výkon rozhodnutí

Zásadní příčinou dosavadní stavební nekázně je skutečnost, že stavební úřady v podstatě ve své většině rezignovaly na výkon svých rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a stavebníci tak necítili žádný tlak postupovat při zhotovování staveb v souladu s právem. Samosprávy nebyly dlouhodobě ochotné poskytovat finanční prostředky na agendu výkonu rozhodnutí. Například veřejný ochránce práv opakovaně kritizoval stav, kdy stavební úřady nemají materiální podmínky pro výkon svých rozhodnutí. V reakci na tuto kritiku sice vznikly dotační programy, šlo však o řešení rozhodovací praxi vzdálené, nefunkční a do praxe se příliš nepromítlo. Výkon rozhodnutí je tak v podmínkách České republiky v zásadě stále mimořádnou událostí.

Je otázkou, zda nový stavební zákon situaci s ne/realizací výkonů rozhodnutí výrazněji zlepší, když personální problém přetrvává a výkon rozhodnutí mají nadále primárně financovat obecní samosprávy, které se teprve následně mohou domáhat úhrady nákladů po Ministerstvu pro místní rozvoj (§ 261 odst. 2 NSZ).

Nová právní úprava umožňuje přenést břemeno exekučních nákladů za odstranění stavby z obcí na stát a dlouhodobě v rámci legislativního procesu tato varianta byla diskutována. Finální podoba stavebního zákona však nakonec situaci nemění. I nadále břemeno exekučních nákladů ponese primárně samosprávný celek, jehož stavební úřad rozhodnutí vydal. Ministerstvo by podle nové právní úpravy mělo na základně bezvadné žádosti, uhradit účelně vynaložené náklady vzniklé při provedení náhradního výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo terénní úpravy, pokud stavební úřad usnesením podle § 119 odst. 4 správního řádu uložil povinnému zaplatit předem potřebné náklady na provedení exekuce a povinný tyto náklady nezaplatil. Zavádějící zde může být pojem „může“, který ale v praxi nelze vykládat jinak, než že ministerstvo při naplnění popsané podmínky je oprávněno a zároveň povinnou náklady obci uhradit. Jaká bude praktická aplikace tohoto ustanovení je otázkou; jisté je jen to, že zákonodárce zde pro postup ministerstva nestanovil žádnou lhůtu.

Přestupkové řízení

Zahájení řízení o přestupku souběžně se zahájením řízení o odstranění stavby je podle nové právní úpravy podstatné s ohledem na § 256 odst.1 písm. c) NSZ, který stanoví, že podmínkou pro dodatečné stavební povolení nelegální stavby je uhrazení pokuty ve stanovené lhůtě. V rámci dodatečného povolení stavby musí stavební úřad v rámci odůvodnění svého rozhodnutí posoudit i tuto podmínku.

Zavedení podmínky ve smyslu § 256 odst.1 písm. c) NSZ pro dodatečné povolení stavby je nepochybně krok správným směrem a zvyšuje tlak na stavebníky realizující nelegální stavby. I do této problematiky se však negativně promítá systémová neprovázanost nové právní úpravy. Při zachování stávajícího počtu 700 stavebních úřadů a zachování zhruba 50 procent tzv. malých úřadů na obcích základního typu či obcí s pověřeným stavebním úřadem je již nyní zřejmé, že na těchto úřadech zejména (a nejen na nich) nebude zpravidla žádná oprávněná

úřední osoba splňující kvalifikační požadavky k projednání přestupku. Je třeba znovu připomenout, že tyto tzv. malé stavební úřady jsou zpravidla personálně obsazeny 1–2 středoškolsky vzdělanými úředníky, kteří budou patrně splňovat kvalifikační požadavky podle § 30a NSZ. Nicméně ty jsou odlišné od kvalifikačních požadavků podle § 111 přestupkového zákona. Ty byly s účinností k 1. 1. 2022 zákonem č. 417/2021 Sb. zmírněny v podstatě na vykonání zkoušky odborné způsobilosti na úseku přestupků. Nicméně i tak budou v rámci České republiky existovat správní obvody, kde se přestupková řízení projednávat budou a dále budou území, kde projednání přestupků není a nebude možné z personálních důvodů. V takovém případě se uplatní poslední část souvětí § 256 odst.1 písm. c) NSZ. V daném případě pokuta nebude uložena, a stavebník tedy nebude povinen splnit podmínku pro dodatečné povolení stavby uhrazením pokuty ve stanovené lhůtě.

Stát tak již ze samé podstaty právní úpravy nebude schopen zajistit jednotný výkon státní správy v této oblasti právní úpravy v rámci území státu. Budou správní obvody, kde černému stavebníkovi pokuta bude uložena a správní obvody, kde nikoliv. Tento stav v území existuje již nyní a šlo o jeden z důvodů, pro který bylo žádoucí v rámci reformy zredukovat počet stavebních úřadů na úroveň orgánů obcí s rozšířenou působností, které by v převážné většině adekvátní výkon státní správy byly schopny zajistit. Je iluzorní předpokládat, že na malých stavebních úřadech, které zpravidla představují největší personální slabiny systému, což se projevuje kupříkladu v úspěšnosti v rámci odvolacích řízení, budou tito úředníci schopni adekvátně a v potřebné kvalitě obsáhnout oblast stavebního řádu, přestupkového řízení, silničního hospodářství a ochrany životního prostředí. A je iluzorní si myslet, že tito úředníci budou v jedné osobě schopni vykonat několik potřebných zkoušek odborné způsobilosti. Ještě více se problém projeví při řešení personálních změn a náboru nových zaměstnanců.

Jak dodatečně povolit černé stavby vzniklé před účinností nového zákona?

U tzv. černých staveb, které vznikly před účinností NSZ a stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby podle dosavadních předpisů, se uplatní § 330 odst. 1 NSZ, který stanoví, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Nový stavební zákon však neobsahuje přechodné ustanovení týkající se staveb, které vznikly před nabytím účinnosti NSZ, ale stavební úřad jejich existenci zjistí až po nabytí účinnosti NSZ. V souvislosti s tím vznikají otázky, podle jaké právní úpravy postupovat? Jakkoliv totiž důvodová zpráva naznačuje, že gestor návrhu zákona snad původně nepočítal s jeho aplikací na staré černé stavby dokončené před jeho účinností, výsledná podoba zákona tomu neodpovídá. Můžeme se jen domnívat, zda v rámci přípravných prací došlo k opomenutí zapracování hmotněprávních přechodných ustanovení, které by osud starých černých staveb výslovně řešily. Výsledkem legislativního procesu je však úprava, v níž jediným k tématu se vztahujícím přechodným ustanovením je § 330 odst. 1, který se však dotýká toliko zahájených řízení vedených ohledně starých černých staveb, nikoliv osudu těchto staveb jako takových.

Za této situace je nezbytné vnímat text § 250 odst. 1 písm. b) NSZ umožňující stavebnímu úřadu nařídit odstranění stavby provedené nebo prováděné bez povolení podle tohoto zákona (nebo v rozporu s ním) tak, že slovní spojení *“podle tohoto zákona”* neodkazuje výhradně na nový stavební zákon, nýbrž genericky na jakýkoliv stavební zákon, tedy i stavební zákony dřívější, již neúčinné. Již z hlediska prostého jazykového výkladu lze rovněž argumentovat tím,

že stavba bez stavebního povolení postavená kdykoliv v minulosti nemá (a nemůže mít) povolení ani podle nového zákona. Text zákona tedy nebrání výkladové verzi, že komentovaná nová právní úprava se má vztahovat na všechny černé stavby, bez ohledu na datum jejich zhotovení. Z hlediska teleologického (smyslu a účelu právních norem) se pak tento výklad jeví jako jediný možný. Stěží si lze představit, že úmyslem zákonodárce byla naprostá rezignace na ochranu veřejných zájmů a tiché zlegalizování všech černých staveb zhotovených před účinností komentované právní úpravy, které v řadě případů mohou zásadním způsobem porušovat či ohrožovat veřejné zájmy nejen na úseku stavebního práva, ale rovněž na úseku ochrany přírody a krajiny, památkové péče a dalších. Takové zásadní popření ochrany veřejného zájmu nelze dovodit ani z konečné podoby textu zákona, v němž absentují přechodná ustanovení, ani z výše citované jediné věty důvodové zprávy. **Nová právní úprava je tak aplikovatelná jak na stavby zhotovené za její účinnosti, tak na stavby zcela dokončené v minulosti.**

Jestliže se v odborné literatuře objevuje argumentace nálezem III. ÚS 611/01 (75/2002 Sb. n. u. ÚS) připomínajícím zásadu zákazu retroaktivity, nutno uvést, že citovaný náleze se týkal oblasti správního trestání (byť ve věci nepovolené stavby) a nikoliv řízení o odstranění stavby jako sanačního opatření. Řízení o odstranění stavby nemá sankční povahu (I. ÚS 1956/19, 110/2020 Sb. n. u. ÚS). Zákaz retroaktivity trestněprávních norem tak na komentované ustanovení nelze vztahovat. Nadto z pohledu účelu řízení o odstranění stavby a jejího případného dodatečného povolení se nejedná o posuzování minulého jednání stavebníka optikou nové právní úpravy, nýbrž toliko o posouzení, zda stavba v době rozhodování správního orgánu stále existující disponovala a disponuje potřebnými oprávněními (vyžadovanými rovněž dle právní úpravy účinné v době jejího vzniku) a pokud nikoliv, zda splňuje podmínky dle současné (nové) právní úpravy pro její dodatečné povolení (viz dále).

Ani z hlediska principu ochrany důvěry občanů v právo pak nelze aplikaci nové právní úpravy na stavby vzniklé před její účinností vylučovat. V prvé řadě je nezbytné zdůraznit, že se v případě sanačního opatření se nelze dovolávat důvěry v právo ze strany osob, které právo samy nerespektovaly a stavbu v minulosti zhotovily v rozporu s právními předpisy platnými a účinnými v době výstavby, a které nadto ani následně neprojevíly snahu stavbu legalizovat. Nutno souhlasit, že nová právní úprava je v určitém ohledu pro černé stavebníky objektivně nepříznivější (byť podmínka dobré víry stavebníka nakonec v zákoně nezůstala), když dle § 256 odst. 1 NSZ, jak již bylo řečeno, stavbu nově nebude možno dodatečně povolit, pokud bude vyžadovat povolení výjimky ze zákazů podle jiného právního předpisu nebo povolení výjimky z požadavků na výstavbu (druhá překážka je v případě požadavků na umístování staveb poněkud zmírněna úpravou v § 256 odst. 2). Ani nové podmínky dodatečného povolení stavby však nepředstavují ústavněprávní problém a měly by být aplikovány rovněž na stavby zhotovené v minulosti. Pokud v mezidobí mezi skutečným provedením stavby a řízením o odstranění stavby došlo ke změně právních předpisů, které stavebníkovi uložily více povinností, musí tento nepříznivý stav nést stavebník, neboť to byl on, kdo způsobil protiprávní následek (viz NSS 9 As 167/2012).

Související judikatura:

NSS 9 As 167/2012

Každý, kdo stavbu zahájí, aniž má k dispozici pravomocné stavební povolení, se vystavuje nebezpečí, že bude podroben řízení o odstranění stavby. V tomto řízení je při posuzování

veřejného zájmu v případě, kdy stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, nutné vycházet z právního stavu, který tu je v době rozhodování o tomto dodatečném stavebním povolení. Pokud v mezidobí mezi skutečným provedením stavby a řízením o odstranění stavby došlo ke změně právních předpisů, které stavebníkovi uložily více povinností, musí tento nepříznivý stav nést stavebník, neboť to byl on, kdo způsobil protiprávní následek (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2006, č. j. 7 Ca 1/2005-33, publ. pod č. 1600/2008 Sb. NSS).

NSS 7 As 295/2018

Výše uvedené závěry však na nyní posuzovanou věc nedopadají, neboť v případě řízení o dodatečném povolení stavby zákon výslovně stanoví, že stavební úřad musí posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací. Je nutno zdůraznit, že stěžovatelé stavbu provedli bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Pro danou stavbu tedy nikdy neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Proto správní orgány postupovaly správně, když posuzovaly soulad povolované stavby s novým územním plánem, tedy podle skutkového a právního stavu platného ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu. Námitka stěžovatelů, že nový územní plán měl zpětnou účinnost, proto není důvodná.

NSS 10 As 192/2021

NSS se i zde ztotožňuje s názorem krajského soudu. Jak správně krajský soud dovodil (bod 31 napadeného rozsudku), v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby vychází správní orgán ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (shodně rozsudek ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40, bod 18 a tam cit. judikatura). V posuzovaném případě tedy stavební úřad musel vycházet z toho, že sporná stavba stojí v městské památkové zóně, a byl proto povinen nechat vyhotovit závazné stanovisko orgánu památkové péče.

NSS 8 As 167/2019

Jestliže stěžovatel namítá, že v době, kdy se stavbou započal, byla v souladu s tehdy účinným územním plánem a nový územní plán by neměl být aplikován retroaktivně, je třeba uvést, že s danou námitkou se již zcela dostatečně vypořádal krajský soud. V tomto ohledu lze pouze zopakovat, že správní orgány rozhodují na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, nikoli v době podání žádosti, což se týká i územního plánu, z něž při rozhodování vychází (viz rozsudky ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316, a ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014-42).

Důvodná nemůže být ani námitka stěžovatele, dle kterého byl postup správních orgánů v dané věci nepřipustně retroaktivní. Ve shodě se závěry krajského soudu lze poukázat na to, že stěžovatelem odkazovaná judikatura vychází z respektu k principům právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře, které jsou chráněny skrze zákaz zpětné působnosti právních norem i aktů (včetně územního plánu). Taková ochrana se ovšem vztahuje např. na osoby, které získaly v souladu se zákonem a původní územně plánovací dokumentací územní rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139). Stěžovatel však žádné správní rozhodnutí týkající se dané stavby nezískal a od počátku postupoval veskrze v rozporu se zákonem.

Ještě ke správnímu přezkumu územně plánovací dokumentace

Martina Pavelková

Je tomu šest let, co jsem psala první článek¹⁾ do bulletinu *Stavební právo*, a to jako reakci na tehdejší rozsudek Nejvyššího správního soudu k povaze správního přezkumu územně plánovací dokumentace ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz (dále jen „rozsudek ve věci Vimperk“). S odstupem času a s novými poznatky úředníka zavaleného tíhou povinnosti tyto postupy realizovat cítím potřebu se k tomuto tématu ještě vrátit. V tehdejšímu článku jsme s kolegyní vyjádřily obavy z důsledků, a určité všeobecné nejistoty, které může striktní aplikace závěrů rozšířeného senátu přinést. Cílem tohoto textu je zamyšlení nad tím, dle jakých procesních pravidel aktuálně správní přezkum územně plánovací dokumentace probíhá, a v té souvislosti i zodpovězení otázky, zda se naše tehdejší obavy naplnily, a to zejména s ohledem na navazující judikaturu, literaturu a vlastní aplikační praxi.

Úvodem je nutné zdůraznit základní mantinely následujících úvah, mantru každého úředníka, a sice zásadu zákonnosti zakotvenou v ust. § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), a to od počátku jeho existence. Dle této zásady správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Pokud správní orgán vydává určitý správní akt, základním předpokladem naplnění zásady zákonnosti je, že jej vydává na základě zákonného zmocnění a v zákonném režimu.²⁾ V souvislosti se závěry rozšířeného senátu byla ve zmiňovaném článku vyjádřena nejistota ohledně **režimu, v jakém má být přezkum územně plánovací dokumentace proveden**, a sice zda má být přezkum územně plánovací dokumentace veden jako postup předcházející vydání opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu za přiměřené aplikace ustanovení o přezkumném řízení na základě pokynu v ust. § 174 odst. 1 správního řádu, anebo zda má být veden jako přezkumné řízení v režimu dle ust. § 94 a násl. správního řádu s ohledem na terminologii ust. § 174 odst. 2 správního řádu (se zohledněním materiální podoby výsledného aktu).

Ani zmiňovaný rozsudek ve věci Vimperk nebyl v tomto směru totiž jednotný, neboť na některých místech hovoří o přiměřeném použití ustanovení o přezkumném řízení, na jiných zase o přiměřené aplikaci ustanovení části šesté, příp. o jejich využití v rámci analogie legis.³⁾ Např. v bodě 28 rozsudku rozšířený senát uvádí, že *přezkum územního*

1) BROŽOVÁ, I., PAVELKOVÁ, M. Přezkum územních plánů ve světle současné správní praxe a judikatury. In: *Bulletin Stavební právo*, 2017, č. 3, s. 19–25.

2) Zůstaneme-li na úseku územního plánování, lze jako příklad uvést situaci, kdy úřady územního plánování příslušné na základě ust. 6 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb. vydávají závazné stanovisko dle ust. § 96b téhož zákona ve spojení s ust. § 149 zákona č. 500/2004 Sb.

3) Jak uvádí ve svém článku P. Mates, typický pokyn k využití analogie ve správním právu tkví

plánu je tedy postupem z moci úřední, jehož zahájení by se za **přiměřeného použití § 94 odst. 1 správního řádu** mělo oznámit účastníkům řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením. V bodě 45 je naopak dovozena přiměřená aplikace ustanovení části šesté: *Obci musí být za **přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu** přiznáno postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitku.* V bodě 48 pak rozšířený senát nabádá k využití ustanovení části šesté správního řádu v přezkumném řízení v rámci analogie legis, a současně k přiměřenému použití ustanovení o přezkumném řízení: *...dozorčí orgán je za **analogického použití § 172 správního řádu** povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení „přezkumného řízení“ vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední desce (§ 26 správního řádu), ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky (případně tak může za **přiměřené aplikace § 98 správního řádu** učinit současně).*

Navazující judikatura správních soudů, která byla s touto otázkou při vypořádávání různorodých námitek procesního charakteru pochopitelně konfrontována, se v obecné rovině přiklání převážně k tomu, že správní přezkum územně plánovací dokumentace je postupem podle části šesté, tedy řízením o vydání opatření obecné povahy v přenesené působnosti, v rámci kterého se přiměřeně aplikují ustanovení o přezkumném řízení.⁴⁾ Tento přístup v průběhu času potvrdil z hledisek ústavnosti i Ústavní soud.⁵⁾

Současně nelze odhlédnout ani od toho, že zejména v souvislosti s námitkami týkajícími se otázky zahájení řízení v souvislosti s posouzením dodržení stanovené lhůty pro tento úkon, příp. možnosti provést zkrácené přezkumné řízení, soudy hovoří naopak o postupu přezkoumávajícího orgánu přímo dle ustanovení § 94 a násl. správního řádu,⁶⁾ příp. dokonce o vztahu speciality ust. § 174 odst. 2 správního řádu vůči ustanovením části druhé téhož zákona o přezkumném řízení.⁷⁾

V poměrně nedávném rozsudku,⁸⁾ ve kterém byla vážena mimo jiné otázka účasti dotčených orgánů v postupu vedoucím ke zrušení opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud tajemství zákonného režimu předmětného postupu už vůbec nerozkryl, neboť hovoří o **zvláštní povaze přezkumného řízení**, které je specifické v řadě aspektů.

práve v pokynu postupovat „přiměřeně“ (MATES, P. Analogie ve správním právu, *Správní právo* č. 6/2011, str. 346). V daném případě je však v ust. § 174 odst. 2 správního řádu výslovný pokyn k přiměřené aplikaci ustanovení části druhé, nikoliv naopak.

- 4) V rozsudku ze dne 19. 12. 2023, č. j. 9 As 248/2017-40, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o přezkum ve formě opatření obecné povahy; obdobně vnímá proces také Krajský soud v Praze v rozsudcích ze dne 22. 7. 2022, č. j. 55 A 33/2022-72, a ze dne 22. 3. 2021, č. j. 43 A 10/2020-69, příp. Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 40 A 6/2020-70.
- 5) Nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17.
- 6) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, bod 48 (který byl sice zrušen následně nálezem Ústavního soudu, nicméně tato část odůvodnění nebyla zpochybněna, viz opus citovaný v pozn. 5).
- 7) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2022, č. j. 59 A 17/2022-75, bod 33.
- 8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2023, č. j. 4 As 183/2022-48, body 29 a 32.

*Jedná se totiž o dozorčí prostředek v řízení zahajovaném z moci úřední, účastníci nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na jeho zahájení a mohou pouze dát podnět k jeho provedení. V přezkumném řízení posuzujícím zákonnost opatření obecné povahy (§ 174 odst. 2 správního řádu) se nehodnotí věcná správnost, ale soulad s právními předpisy (§ 95 odst. 1 správního řádu), tj. zákonnost. Výstupem takového řízení není úprava poměrů v území, jejíž soulad se zájmy chráněnými příslušnými dotčenými orgány by bylo třeba zajistit. Nejvyšší správní soud tak má stejně jako krajský soud za to, že vyžadovat odborná vyjádření (stanoviska) dotčených orgánů jako v řízení o vydání územního opatření o stavební uzávěře není v přezkumném řízení (jehož výsledkem je zrušení územního opatření o stavební uzávěře) s ohledem na jeho specifickou povahu na místě. ... **Přezkumné řízení** (jehož výsledkem je zrušení územního opatření) **se tedy svým zaměřením a podstatou liší od řízení, v němž je vydáváno původní opatření obecné povahy.***

Za zmínku stojí i dané souvislosti nepochybně i judikatura pojednávající o lhůtách, které se při přezkoumávání územně plánovací dokumentace coby opatření obecné povahy aplikují. Zatímco aplikaci subjektivní dvouměsíční lhůty pro zahájení řízení judikatura striktně odmítla,⁹⁾ u objektivní patnáctiměsíční lhůty pro ukončení přezkumného řízení je situace odlišná.¹⁰⁾ Otázka aplikace lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení by dle mého názoru měla být v budoucnu prověřena Nejvyšším správním soudem, neboť praxe ukazuje, že v některých případech, zejména pokud dochází k úpravě návrhu rozhodnutí na základě uplatněných námitek a připomínek, a tedy i k jeho opakovanému zveřejnění ve smyslu ust. § 172 správního řádu, není naplnění lhůty objektivně možné.

Vydání rozsudku ve věci Vimperk zohlednila i některá následně vydaná komentářová literatura, nicméně ani ta není v náhledu na postup předcházející vydání zrušujícího aktu jednotná. D. Hejč v komentáři k ust. § 174 správního řádu poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, nicméně poměrně opatrně z ní cituje „pouze“ to, že *rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy.*¹¹⁾ Obdobně zdrženlivě shrnuje závěry rozsudku ve věci Vimperk i předcházející judikatury i jiný komentář.¹²⁾ L. Holendová v komentáři k ust. § 192 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), dovozuje, že v přezkumném řízení dochází k přiměřenému použití ustanovení části šesté, konkr. § 172 odst. 5 správního řádu.¹³⁾ E. Fialová k ust. § 54 odst. 7 stavebního zákona v téže publikaci uvádí, že *územní plán může být zrušen (celý nebo jeho část) na základě rozhodnutí nadřízeného orgánu v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu,*

9) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2023, č. j. 6 As 392/2021-40.

10) Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 2. 2021, č. j. 61 A 31/2020-75.

11) POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 847 853.

12) JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 931–937.

13) MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 1161–1162.

přičemž komentované ustanovení stanoví, že rozhodnutím v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu nelze územní plán změnit.¹⁴⁾

Jako představitel orgánu, který proces přezkoumávání územně plánovací dokumentace obcí provádí, se nemohu ztotožnit s vnímáním postavení tohoto procesního nástroje zcela mimo procesy upravené pro vydávání správních aktů správním řádem.¹⁵⁾ Esenciální otázka, kterou jsem zmínila úvodem tohoto článku, a sice zda se jedná o postup podle části šesté správního řádu, na který se dle ust. 174 odst. 1 přiměřeně aplikují ustanovení o přezkumném řízení, anebo zda představuje ust. § 174 odst. 2 přímý pokyn zákonodárce opatření obecné povahy přezkoumat v přezkumném řízení vedeném podle části druhé správního řádu, přitom zůstává i nadále nezodpovězená. Právě s ohledem na rozsudek ve věci Vimperk a rozsudky na něj odkazující se přikláním k první variantě, a sice že se jedná o vydávání opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu s přiměřenou aplikací ustanovení o přezkumném řízení, kterou by především měla být naplněna dikce ust. § 174 odst. 2 téhož zákona.¹⁶⁾ Přiměřeně by tedy mělo být aplikováno především ust. § 95 správního řádu, dle kterého by celý postup měl být zahájen usnesením, jestliže po předběžném posouzení věci dojde přezkoumávající orgán k závěru, že lze mít důvodně za to, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Současně nic nebrání, aby byl spolu s usnesením o zahájení řízení zveřejněn i návrh rozhodnutí dle ust. § 172 správního řádu, příp. může být z různých procesních důvodů zveřejněn i posléze.¹⁷⁾ Procesní postup jako takový by však měl korespondovat právě a zejména ustanovením části šesté, neboť na základě přiměřené aplikace jiných ustanovení nemůže být aplikovaná právní úprava popřena, ale pouze doplněna o záležitosti, které neupravuje¹⁸⁾ (totéž se týká

14) MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 289–298.

15) O tom, že ve věci nemají příliš jasno zřejmě ani samy soudy svědčí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2022, sp. zn. 5 As 98/2019: *...lze přisvědčit stěžovateli, že v několika případech krajský soud přezkoumávaný akt stěžovatele označil nesprávně za rozhodnutí namísto opatření obecné povahy. Jedná se však pouze o chybu v psaní, která nijak neovlivňuje zákonmost rozsudku.*

16) Podle ust. § 174 odst. 2 správního řádu *lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.*

17) Názor, že tento postup lze nazývat zkráceným přezkumným řízením dle ust. § 98 správního řádu nesdílím, neboť provedení zkráceného nezkumného řízení, jehož podstatou je, že finální správní akt je prvním úkonem řízení, popírá ustanovení části šesté i povahu předmětného režimu.

18) Již v nález ze dne 5. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 179/01, uveřejněném pod číslem 139/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, Ústavní soud ozřejmil, že poukaz na „přiměřenou“ aplikaci příslušné právní normy, nedává soudu prostor pro libovůli v dotčeném směru, povinností soudu je v takovém případě právní normu, o jejíž přiměřenou použitelnost jde, aplikovat (nemůže vyloučit její užití). Až v rámci aplikace takové právní normy může soud zvažovat, zda s přihlédnutím k povaze institutu, na nějž má být použita, ji lze aplikovat (zcela nebo zčásti) jen „přiměřeně“. Tomu ostatně odpovídá i způsob, jakým má být podle teorie tvorby právních

i případného využití analogie legis). Další ustanovení správního řádu o přezkumném řízení, jejichž přiměřené použití je při přezkoumávání územně plánovací dokumentace nabíledni, jsou ust. § 94 odst. 5 o ochraně práv nabytých v dobré víře a ust. § 97 odst. 1 dopadající na případy, kdy přezkoumávající orgán po zahájení řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl. V jiných ohledech vnímám úpravu části šesté jako dostatečně komplexní, což v zásadě vylučuje možnost přímé aplikace dalších ustanovení části druhé.

Závěrem si dovoluji krátké zamyšlení nad nastíněným vývojem tohoto nástroje, a sice přezkumu opatření obecné povahy, který zná právní prostředí už od roku 2006, kdy nabyl účinnosti stávající správní řád, resp. co se týče územně plánovací dokumentace od roku 2007, kdy nabyl účinnosti stávající stavební zákon. Ani dnes, tj. v podzimních měsících roku 2023, není vyjasněn formální zákonný režim tohoto postupu, což zcela nepochybně komplikuje životy mnoha subjektům, vlastníky pozemků počínaje a soudci správních soudů konče. V poslední době v diskuzích v prostředí stavebního práva často slychávám otázku, zda by bylo výhodné revidovat právní formu územně plánovací dokumentace. Jsem názoru, že každá velká koncepční změna vždy přinesla do právního prostředí mnoho velkých nejistot, které se podařilo (pouze někdy) rozptýlit judikaturou za mnoho let či desetiletí. Jestliže tedy vnímá zákonodárce v oblasti stavebního práva mimo jiné i potřebu posílit stabilitu, předvídatelnost a transparentnost právní úpravy, a v návaznosti na to i jednotlivých postupů, možná by bylo ku prospěchu věci se zamyslet, zda tak nemůže učinit „vylepšením“ právní úpravy nástrojů ve stávajícím pojetí.

norem, slovo „přiměřeně“ používáno v právních předpisech; totiž tak, že slovo „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně a vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy (oproti užití slova „obdobně“).

Nepřiznání znalečného ve vyvlastňovacím řízení neobstálo před soudem

Jaroslava Milerová

Znalecký posudek je jedním z klíčových podkladů ve vyvlastňovacím řízení. Vyvlastnění je totiž možné provést pouze na základě předem stanovených podmínek, které vycházejí přímo z Listiny základních práv a svobod¹⁾, a to na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. A právě stanovení náhrady ve vyvlastňovacím řízení má být provedeno na základě znaleckého posudku tak, jak to požaduje § 20 zákona o vyvlastnění. Z praxe mohu říci, že otázka určení výše náhrady za vyvlastnění je často tím nejsložitějším problémem v celém řízení, a to až do té míry, že se v řízení ostatní témata dostávají „na druhou kolej“. V podstatě se není čemu divit, je logické, že pokud je vyvlastňovanému zřejmé, že vyvlastnění je skutečně nevyhnutelné (protože jsou splněny všechny podmínky), tak se alespoň snaží o to, aby mu byla poskytnuta náhrada co nejvyšší. V článku se nebudu věnovat jednotlivým aspektům určení náhrady za vyvlastnění, ale poukážu pouze na úzkou problematiku spolupráce znalce s vyvlastňovacím úřadem. Před krajský soud se totiž dostal případ, kdy znalci nebylo přiznáno znalečné za předložený znalecký posudek, přičemž soudem byl tento postup zkritizován. Pokusím se tedy popsat jednotlivé aspekty tohoto případu. Vycházím z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 5. 2023 sp. zn. 57 A 53/2022.

V uvedeném případě šlo tedy o to, že vyvlastňovací úřad vydal rozhodnutí s vazbou na § 31 odst. 5 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech (dále jen „zákon o znalcích“), podle kterého *jde-li o zvláště závažný případ nekvalitního provedení úkonu, může zadavatel určenou odměnu zcela odepřít. To platí i v případě sjednané odměny, pokud si strany neujednaly něco jiného.*

Vyvlastňovací úřad byl především nespokojen s tím, že znalec při oceňování vycházel z odlišného určení účelu pozemku, než jaký ve skutečnosti dle názoru vyvlastňovacího úřadu pozemek má. Zdůrazňuji, že není ambicí tohoto článku posuzovat, jak měl být pozemek skutečně oceněn, jde zde opravdu pouze o postup vyvlastňovacího úřadu v případě, kdy se rozhodne nepřiznat znalci odměnu za předložený znalecký posudek.

Vyvlastňovací úřad tedy po obdržení znaleckého posudku podrobil tento zkoumání. Domnívám se, že takovýto postup je zcela na místě, ostatně i judikatura říká, že znalecký posudek je nutné podrobit přezkumu stejně jako jakýkoliv jiný důkaz v řízení.²⁾ Vyvlast-

1) Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod – Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

2) Např. III. ÚS 299/06 ze dne 30. 4. 2007: *Znalecký posudek je nutno hodnotit stejně pečlivě, jako každý jiný důkaz, ani on nepožívá žádné větší důkazní síly a musí být podrobován všestranné prověrce nejen právní korektnosti, ale též věcné správnosti. Hodnotit je třeba celý proces utváření*

ňovací úřad požádal o součinnost další správní orgány, aby si ověřil správnost svého posouzení a poté s těmito závěry konfrontoval znalce. Ten si ovšem trval na svém a odmítal odstranit vady posudku a přepracovat ho dle požadavku vyvlastňovacího úřadu a svůj postoj zdůvodnil. Vyvlastňovací úřad tedy poté přistoupil k tomu, že znalci nepřiznal odměnu za předložený znalecký posudek tak, jak to v některých případech umožňuje výše citované ustanovení § 31 odst. 5 zákona o znalcích. Odvolací orgán tento postup potvrdil a znalec se obrátil na soud.

Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 23. 5. 2023 sp. zn. 57 A 53/2022 takovýto postup správních orgánů neposvětil. Je nutno říci, že krajský soud se ve svém posouzení ubíral jiným směrem než správní orgány a jasně vysvětlil, za jaké situace lze odměnu znalci nepřiznat. Zatímco správní orgány se zde snažily popsat, v čem spočívalo pochybení znalce, když pozemek ocenil jinak, než by měl oceněn být, tak správní soud se zde zaměřil pouze na problematiku výkladu § 31 odst. 5 zákona o znalcích. V rozsudku vysvětlil, že „*zvlášť závažný případ nekvalitního provedení úkonu*“ je neurčitým právním pojmem, který je nutno vyložit. V tomto ohledu se soud ztotožnil s komentářovou literaturou „[DÖRFL, L., KRYSL, A., LEHKÁ, M., VISINGER, R. *Zákon o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2021], která uvádí, že „*o zvlášť závažný případ nekvalitního provedení půjde tehdy, když znalecký úkon trpí tak zásadními vadami, že je bez obtíží rozpozná i osoba nedisponující zvláštními odbornými znalostmi (není je třeba prokazovat revizním znaleckým posudkem), a současně tyto vady činí znalecký úkon neupotřebitelným pro účely vedeného řízení zcela nebo z větší části. Odepření odměny je namíste v případě mizivé či nulové použitelnosti znaleckého posudku, což odpovídá zjevné nepřezkoumatelnosti, jež nebyla odstraněna ani dalšími úkony (vysvětlení, doplnění), anebo nepravdivosti znaleckého posudku.*“

Soud v daném případě zhodnotil znalecký posudek tak, „*že není možné v žádném případě hovořit o tom, že by byl stížen tak zásadními vadami, aby byly patrné i laikovi, nejedná se ani o případ zjevné nepřezkoumatelnosti. Naopak z obsahu posudku je jasně patrné, že žalobce v pozici znalce srozumitelně a logicky popsal, z jakých podkladů vycházel při prováděném odborném zkoumání ceny nemovitosti, vymezil srovnatelné pozemky sloužící jako referenční rámec pro ocenění, následně popsal své výpočty a své analytické úvahy ohledně sesbírání dat. Soudu jakožto entitě, která stejně jako žalovaný, nedisponuje odbornými znalostmi stran oceňování nemovitostí, se žalobcův posudek jeví jako zcela koherentní a metodologicky zpracovaný.*“ Soud také připomenul, že znalec svůj posudek obhajoval a vysvětloval na ústním jednání a také v dalším písemném vyjádření, což potvrzuje, že se z jeho strany nejednalo o flagrantní přístup k věci, ale o vědomý výsledek jeho vědeckých úvah.

znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběh znaleckého zkoumání, věrohodnost teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje své závěry, spolehlivost metod použitých znalcem a způsob vyvozování závěrů znalce. Metodologie znaleckého dokazování vyžaduje, aby jak orgány činné v trestním řízení, tak samotný znalec kriticky hodnotili úplnost a bezvadnost podkladových materiálů, které znalec podrobuje svému zkoumání. Ke stejným závěrům dospěl Ústavní soud např. také v nálezu č. j. I. ÚS 4457/12 ze dne 24. 7. 2013.

Soud také upozornil, že pokud správní orgány nesouhlasí se znaleckým posudkem, je na místě obstarat posudek revizní, protože pouze ten může vysvětlit sporné odborné otázky. Pokud správní orgány nesouhlasí s obsahem znaleckého posudku, nelze použít postup, při kterém nebude znalci přiznána odměna ve smyslu § 31 odst. 5 zákona o znalcích.³⁾

Krajský soud tedy ve svých závěrech vysvětlil pravidla toho, jak měly správní orgány v dané věci postupovat s ohledem na možnost neposkytnout odměnu za předložený znalecký posudek.

Věc měla ovšem pro vyvlastňovací úřad mnohem větší význam, protože se jednalo o znalecký posudek zpracovaný na návrh vyvlastňovaného a měla být dle něho určena náhrada za vyvlastnění ve smyslu § 20 odst. 1 tehdy účinného zákona o vyvlastnění.⁴⁾ Vyvlastňovací úřad měl tedy k dispozici znalecký posudek, s jehož závěry nesouhlasil, ale měl by podle něj rozhodnout o výši náhrady pro vyvlastňovaného. K tomu krajský soud uvedl, že *„dané ustanovení stanovovalo toliko povinnost vyvlastňovacího úřadu zohlednit posudek předložený vyvlastňovaným, není jej ovšem možné vykládat jako nutnost absolutní vázanosti tímto důkazním prostředkem – nadále v tomto směru platí obecné zásady správního řádu ukládající povinnost správnímu úřadu zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (viz § 3 správního řádu). Při relevantních pochybách o věcné správnosti znaleckých závěrů, odůvodněných například lišícími se znaleckými posudky založenými ve spisu, měl vyvlastňovací úřad vést řádné důkazní řízení včetně zpracování mnohokrát opakovaného revizního znaleckého posudku. Tento postup by mohl zodpovědět i pochybnosti správních orgánů například s výběrem pozemků, s nimiž žalobce srovnává vyvlastňovaný pozemek, tj. s posouzením odborné otázky.“*

Krajský soud tedy věc zhodnotil a dal vyvlastňovacímu úřadu návod, jak v dané věci postupovat. Ve věci vůbec nešlo o to, jak měl být předmětný pozemek oceněn, ale o to, jak se postavit k tomu, pokud správní orgán s obsahem znaleckého posudku nesouhlasí (mnohdy také s ohledem na námitky uplatněné protistranou). Jsem toho názoru, že vyvlastňovací úřad nemůže ke znaleckému posudku přistupovat jako stroj a automaticky přebírat všechny závěry zde vyslovené. Jak je výše vysvětleno, znalecký posudek je důkaz jako každý jiný a nemá žádnou vyšší důkazní sílu, i jeho závěry je nutné podrobit kritice – což ovšem mnozí znalci neradi slyší a nechtějí vůbec připustit debatu nad jejich znaleckým posudkem. Co je ovšem důležité, pokud nastane nějaká pochybnost o obsahu znaleckého posudku, musí správní orgány zadat zpracování revizního znaleckého posudku, protože pouze ten může na odborné otázky odpovědět. Nepřiznání odměny

3) To samozřejmě nevylučuje situace, kdy se skutečně bude jednat o „zvlášť závažný případ nekvalitního provedení úkonu“. V tomto případě tomu tak dle hodnocení soudu ale nebylo.

4) Ve znění účinném do 31. 12. 2020 – Náhrada se stanoví na základě znaleckého posudku vyhotoveného na žádost vyvlastňovaného, nebo znaleckého posudku vyhotoveného na žádost vyvlastnitelce, jestliže s tím vyvlastňovaný vyslovil souhlas. Nedošlo-li k vyhotovení znaleckého posudku na žádost vyvlastňovaného a ani vyvlastnitelce, stanoví se náhrada na základě posudku znalce ustanoveného vyvlastňovacím úřadem.

znalci není cestou, jak se vypořádat se znaleckým posudkem, se kterým správní orgán není zcela ztotožněn.

Ještě si dovolím malou poznámku na závěr k rozsudku, který jsem se zde pokusila alespoň stručně rozebrat. S ohledem na to, že vyvlastňovací úřad se obával paralýzy celého řízení kvůli posudku, se kterým nesouhlasí, nepřiznal znalci odměnu a obrátil se na příslušný orgán dohledu, Ministerstvo spravedlnosti, za což se mu dostalo tvrdé kritiky. Domnívám se, že ze strany soudu šlo o zcela nepřiměřenou reakci, když použil výrazy jako „*exces způsobit ohrozit samu podstatu znalecké činnosti*“. Je zcela na místě, aby v případě pochybností došlo k přezkoumání postupu znalce. Otázky, které znalec ve znaleckém posudku posuzuje, ovlivňují celé hodnocení případu a pro výsledek věci jsou to často otázky klíčové. Je tedy jasné, že než správní orgány rozhodnou, potřebují se ujistit, že znalecký posudek je zpracován správně. Jak soud zdůraznil, k tomuto má sloužit revizní posudek. Na druhé straně ale existuje také další postup přezkumu postupu znalce, který vychází z § 35 zákona o znalcích.⁵⁾ I znalci mají svůj dohledový orgán, kterým je Ministerstvo spravedlnosti, které je oprávněno prověřit postup znalce a může posuzovat i věcnou správnost znaleckého posudku. Nevidím tedy důvod, aby správní orgány, které se na orgán dohledu obrátí, byly za tento svůj postup takto pranýřovány. Orgán dohledu obdržel patřičný podnět, který musí vyhodnotit a učiní si své vlastní závěry a zajisté to nebude bráno jako zásah, který zasahuje do podstaty znalecké činnosti.

Určitě bude zajímavé případ dále sledovat, protože musí samozřejmě dojít k vydání rozhodnutí ve věci vyvlastnění (samozřejmě pokud žadatel nevezme žádost zpět). Pokud k případu budou následovat i rozhodnutí soudu, budou s nimi naši čtenáři seznámeni.

5) Podle § 35 odst. 2 zákona o znalcích orgán dohledu prověřuje, zda znalci postupují v souladu s tímto zákonem, právními předpisy vydanými k jeho provedení a obecně uznávanými postupy a standardy daného oboru a odvětví. Orgán dohledu je oprávněn posuzovat věcnou správnost znaleckého posudku. Při posuzování věcné správnosti znaleckého posudku orgán dohledu kontroluje zejména, zda znalec při zpracování posudku postupoval s odbornou péčí, včetně toho, zda je posudek v souladu s obecně uznávanými postupy a standardy daného oboru a odvětví.

Základní seznámení s obsahem návrhu vyhlášky o požadavcích na výstavbu

Renáta Pintová Králová

Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo dne 23. 6. 2023 do meziresortního připomínkového řízení návrh vyhlášky o požadavcích na výstavbu (dále jen „návrh vyhlášky“), která bude prováděcím právním předpisem ve vztahu k ustanovením § 139 až 151 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“).

Cílem tohoto příspěvku je seznámení s obsahem návrhu vyhlášky, nikoliv výklad jednotlivých ustanovení či polemika nad konkrétními požadavky.

Úvodem je nutné konstatovat, že požadavky na výstavbu jsou v novém stavebním zákoně vymezeny poměrně obsáhle a při navrhování staveb je nutné pracovat nejen s prováděcím předpisem, ale i s novým stavebním zákonem. Tato skutečnost je ve vazbě ke stávajícímu stavebnímu zákonu novinkou, neboť stávající stavební zákon takto obsáhlé stanovení požadavků na výstavbu neobsahuje. Nový stavební zákon také jasně stanoví, kdy se požadavky na výstavbu uplatní, a v § 137 odst. 4 uvádí konkrétní případy staveb, kde mohou uplatnění požadavků vyloučit územně technické nebo stavebně technické důvody či jiný veřejný zájem. Obdobné ustanovení je v současné době obsaženo ve stávajících prováděcích vyhláškách, nikoliv však přímo ve stavebním zákoně.

Nyní mi dovoluťe seznámit vás s obsahem návrhu vyhlášky tak, jak byl předložen do meziresortního připomínkového řízení.

Část první návrhu vyhlášky obsahuje kromě úvodních ustanovení definice pojmů, a to v § 3 až 8. V § 3 jsou stanoveny pojmy obecné, které se týkají celé vyhlášky, zatímco v § 4 až 8 jsou pak stanoveny pojmy, které se týkají konkrétních typů staveb, a to staveb vodních děl (§ 4), staveb pro plnění funkce lesa (§ 5), staveb pro zemědělství (§ 6), staveb podzemních objektů (§ 7) a staveb pro účely vězeňské služby (§ 8). Z hlediska pojmů je opět vhodné zmínit, že spoustu jich bylo definováno již v novém stavebním zákoně, a to např. v § 7, § 12, § 13 nového stavebního zákona, a při aplikaci vyhlášky je tuto skutečnost nutné reflektovat. Např. rodinný dům, bytový dům, obytná místnost, pobytová místnost, přístupnost apod., jsou pojmy definované přímo ve stavebním zákoně a v prováděcím předpise je již logicky nenajdeme.

V návrhu vyhlášky jsou vymezeny poměrně nové pojmy. Za zmínku stojí zmínit pojmy „obytný prostor“ a „pobytný prostor“, které jsou částí obytné, resp. pobytné místnosti, a některé z požadavků se vztahují právě pouze k části místnosti, tedy k obytnému či pobytnému prostoru. Je to např. požadavek na denní osvětlení, proslunění, světlou výšku, které nemusí být splněny v celé ploše místnosti, ale pouze ve stanovené části – v obytném, resp. pobytném prostoru. Toto je docela zásadní změna, přičemž je zajištěn na minimální požadavek velikosti obytného prostoru, a to 8 m².

V rámci pojmů je stanovena množina „staveb pro veřejnost“, nejde ani tak o definici, ale spíše o legislativní zkratku, která se v textu dále využívá především ve vztahu k požadavkům týkajícím se přístupnosti, která je mimochodem také definována v novém stavebním zákoně. Nezvyklá je definice staveb pro výchovu a vzdělávání, která je také jakousi legislativní zkratkou. Stavba pro výchovu a vzdělávání je definována i v jiných právních předpisech, proto ta zmíněná nezvyklost, ovšem předkladatel jasně v odůvodnění popisuje, co jej ke stanovení pojmu vedlo.

Část druhá návrhu vyhlášky provádí požadavky uvedené v § 139 až § 142 nového stavebního zákona a stanoví požadavky na vymezení pozemků, a to požadavky na:

- parkovací stání (§ 9), které jsou provázány s přílohou návrhu vyhlášky a počet stání je stanoven již přímo v návrhu vyhlášky bez odkazu na určenou normu. Zároveň je v této části obsažen první požadavek na přístupnost, který se týká vyhrazených stání, resp. jejich počtu, přičemž jejich technické parametry budou stanoveny novou určenou normou, která je dle odůvodnění návrhu vyhlášky v přípravě.
- hospodaření se srážkovými vodami (§ 10), které se však týkají konkrétních zde stanovených případů, neboť obecně je hospodaření se srážkovými vodami řešeno vodním zákonem. V tomto ustanovení je mířeno na „malé stavby“ na pozemcích rodinných domů, aby při jejich navrhování či realizaci mohlo být jednoduchým výpočtem prokázáno splnění hospodaření se srážkovými vodami. Požadavek vychází ze stávající právní úpravy.
- veřejné prostranství (§ 11), které jsou provázány na pohyb pěších, přístupnost a je stanoven minimální požadavek na šířku výsadbového pásu, je-li tento vymezen. Dále je zde zakotven požadavek na vzájemný vztah mezi ochranou stromů a ochranou inženýrských sítí.
- pozemek stavby pro bydlení (§ 12), které vychází ze stávající právní úpravy a jednoznačně stanoví, jaké stavby mohou být na pozemcích rodinných domů situovány.

Část třetí návrhu vyhlášky provádí ustanovení § 143 a § 144 nového stavebního zákona a stanoví požadavky na umísťování staveb, a to následující požadavky týkající se:

- umísťování staveb s ohledem na stavební čáru a hranici pozemku (§ 13), kde cílí především na charakter zástavby a vztah zástavby k veřejnému prostranství. Dále stanoví možnost překročit stavební čáru, pokud to právě charakter zástavby dovolí s tím, že případné předsazené části stavby nesmí omezit provoz na veřejném prostranství. Ve vazbě k situování staveb na hranici pozemku pak uvádí požadavek neznemožnění zástavby na sousedních pozemcích, zamezení stékání vod a spadu sněhu a také zákaz jakýchkoliv stavebních otvorů.

- technické infrastruktury (§ 14), kde je obsažen již zavedený požadavek na umístování sítí pod terénem s tím, že pro síť elektrické energie od 110 kV, dočasné stavby zařízení staveniště a náhradní energetické sítě se tento požadavek neuplatní. Z hlediska prostoro-
rového uspořádání sítí je pak požadavek navázán na hodnoty uvedené v určené normě.
- oplocení a jiného ohrazení (§ 15), kdy jsou stanoveny požadavky, jaké stavby vyžadují oplocení a co musí oplocení či jiné ohrazení respektovat. Je zde kladen důraz na charakter stavby na oploceném pozemku a dále pak rozhledy sjezdu či bezpečnost účastníků silničního provozu. Ustanovení obsahuje i požadavek ve vazbě k záplavovému území, aby bylo oplocení lehce rozebíratelné.
- staveniště (§ 16), které obsahují obecná konstatování týkající se staveniště, resp. provozu na něm, včetně jeho případného oddělení od přilehlých pozemků, aniž by byla stanovena forma tohoto oddělení. I v rámci staveniště je pamatováno na přístupnost při zajišťování lávek přes výkopy a bezbariérových tras.
- reklamního zařízení (§ 17), a to ve vazbě k respektování urbanistického charakteru, jeho situování na střechách či oploceních. Ustanovení obsahuje i obecný požadavek týkající se splnění požadavků na denní osvětlení, a to ve vazbě na určenou normu.

Část čtvrtá návrhu vyhlášky provádí ustanovení § 145 až § 151 nového stavebního zákona a stanoví technické požadavky na stavby. Čtvrtá část návrhu vyhlášky je rozdělena na několik hlav a dílů, a to takto:

- Hlava I stanoví technické požadavky na stavby a je členěna na 3 díly.

Díl 1, který obsahuje požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu stavby, a to

- v § 18 a § 19, kde jsou uvedeny požadavky včetně zakládání staveb, přičemž všechny jsou provázány s určenou normou,
- v § 20 pak stanoví požadavky na úroveň podlahy ve vztahu k přilehlému terénu a hladině podzemní vody s odkazem na určenou normu.

Díl 2, který obsahuje požadavky na ochranu zdraví a životního prostředí, a to

- v § 21 požadavky na větrání obytných a pobytových místností, včetně odkazu na určenou normu a odkazu na přílohu, kde jsou stanoveny měrné návrhové hodnoty,
- v § 22 požadavky na denní osvětlení, které je provázáno s hodnotami v příloze, ale i v normě. Denní osvětlení se vztahuje k obytnému prostoru, resp. pobytovému prostoru, nikoliv k místnosti, ať již obytné či pobytové. Zároveň je zde jasně uvedeno, jak se při výpočtu postupuje s ohledem na okolní zástavbu či uvažovanou zástavbu. Součástí ustanovení jsou i požadavky na umělé a sdružené osvětlení s vazbou na určenou normu,
- v § 23 požadavky na proslunění, které jsou vázány k obytnému prostoru a zároveň je stanoveno, že prosluněny nemusí být byty o 1 obytné místnosti, byty v podzemním podlaží a ve dvou navazujících nadzemních podlažích. Požadavky na proslunění jsou pak uvedeny přímo v příloze návrhu vyhlášky bez odkazu na určenou normu. Ustanovení opět obsahuje postup při výpočtu s ohledem na okolní zástavbu či uvažovanou zástavbu,
- v § 24 požadavky na zastínění stávajících staveb, a to jak z hlediska denního osvětlení, tak z hlediska proslunění. Nově je zaváděna pouze jedna hodnota činitele denní osvětlenosti roviny zasklení okna a také je jasně uvedeno, jak se postupuje v případě,

že již stávající hodnoty denního osvětlení či proslunění nevyhoví, tedy nesmí být již sníženy, jak je aplikováno v současné době,

- v § 25 požadavky na ochranu proti hluku a vibracím s odkazem na jiný právní předpis a na určené normy,
- v § 26 požadavky na tepelnou ochranu budov s vazbou na určené normy,
- v § 27 požadavky na uvolňování látek do vody a půdy, pro případ prostorů, kde může být manipulováno se závadnými látkami,
- v § 28 požadavky pro omezování nežádoucích účinků venkovního osvětlení. Týkají se konkrétních typů staveb (venkovní pracoviště, venkovní sportoviště a reklamního zařízení, nikoliv však dočasného) s vazbou na požadavky stanovené v určené normě,
- v § 29 požadavky na komunální odpady, přičemž umožňují řešení buď formou místnosti pro odkládání nebo místa pro odkládání. Zároveň je zde zakomponován požadavek na zajištění přístupnosti těchto míst.

Díl 3, který obsahuje požadavky na bezpečnost a přístupnost, a to

- v § 30 požadavky na ochranu před bleskem s odkazy na určenou normu,
- v § 31 a § 32 požadavky zabráňující spadu ledu a sněhu a stékání vody a požadavky na stavby a jejich části v záplavovém území,
- v § 33 požadavky na přístupnost (obdobu požadavků dnešní „bezbariérovosti“), a to pro komunikace pro pěší a přístupy z veřejného prostranství do určitých typů staveb. Dále jsou stanoveny požadavky na přístupnost a případné označení komunikací uvnitř staveb, včetně zajištění akustického vedení pro veřejnost. Požadavky jsou detailně pak stanoveny v určené normě, která je dle odůvodnění předkladatele návrhu vyhlášky v přípravě,
- v § 34 požadavky na hygienická zařízení a šatny, a to jednak s odkazem na přílohu, kde jsou stanoveny počty ve vazbě ke konkrétním stavbám (např. v bytě musí být 1 záchodová mísa a 1 koupelna), a jednak požadavky týkající se přístupnosti hygienických zařízení a šaten, jedná se např. o šatny, sprchy, vany, záchodové kabiny, ale pouze těch zařízení, která jsou určena pro užívání veřejností,
- v § 35 požadavky na schodiště a šikmé rampy s vazbou jednak na přílohu návrhu vyhlášky, a dále na určenou normu, resp. její části,
- v § 36 požadavky na výtahy, přičemž je zakotveno pravidlo, že u staveb pro bydlení se výtah zřizuje v případě existence vstupu do bytů v úrovni 5. a vyššího podlaží, v případě ubytovacích zařízení je to od 4. a vyššího podlaží. Součástí ustanovení jsou i požadavky na přístupnost, a to zajištění přístupu výtahem do všech společných prostor bytového domu, a pokud se výtah v bytovém domě nenachází, pak musí být zajištěn přístup do jednoho podlaží, které slouží převážně pro bydlení. Požadavky na výtahy jsou uvedeny s odkazem na určenou normu, stejně tak parametry případných pohyblivých schodů, pohyblivých ramp a pohyblivých chodníků v částech staveb pro veřejnost,
- v § 37 požadavky na větrací, shozové a výtahové šachty, a to především s ohledem na technická vedení v nich situovaná a jejich případnou těsnost,
- v § 38 požadavky na zábradlí s odkazem na určenou normu,
- v § 39 požadavky na protiskluznost s odkazem na přílohu, kde jsou konkrétní hodnoty uvedeny,

- v § 40 požadavek pro taková stavebně technická opatření, která umožní na objektech práci ve výškách, bez uvedení konkrétních řešení.
- Hlava II obsahuje požadavky na vnitřní a vnější prostory, a to:
 - v § 41 minimální velikosti plochy pokojů či místností, ale nikoliv obytných místností, neboť jejich plochy jsou součástí definice v novém stavebním zákoně,
 - v § 42 požadavky na světlé výšky, a to obytného prostoru (min. 2,5 m s možností snížení na 2,1 m, ale za předpokladu, že snížená výška nebude více než nad polovinou obytného prostoru), obytného prostoru se šikmým stropem (světlá výška musí být dosažena nad polovinou plochy obytného prostoru, přičemž se nezapočítává plocha s výškou menší než 1,2 m). Zvláště je stanoven požadavek na světlou výšku prostoru mateřských škol a také podjezdnou výšku v garážích, která musí být min. 2,2 m, v případě situování pod rampami, musí být vyšší,
 - v § 43 požadavky na šířky prostorů, a to na šířku vstupních dveří do bytů, rozměry hlavních domovních komunikací („staré známé“ břemeno, které je nově o rozměrech 1,95 m x 0,8 m x 0,88 m). Dále jsou zde stanoveny šířky komunikací ve vybraných typech staveb (pro obchod, v ubytovacím zařízení, ve školách apod.).
- Hlava III obsahuje požadavky na technické zařízení staveb, a to požadavky na přípojky a technické zařízení staveb. Požadavky jsou upraveny v § 44 až § 52 a týkají se vodovodních, kanalizačních, plynovodních a teplovodních přípojek, žump, silnoproudých rozvodů a rozvodů elektronických komunikací, záložních zdrojů elektrické energie, vzduchotechnických zařízení a spalínové cesty. Požadavky jsou provázány s určenými normami, resp. s jejich částmi.

Část pátá návrhu vyhlášky stanoví zvláštní požadavky na některé druhy staveb, a to pro následující stavby:

- v § 53 – stavby pro bydlení, kde jsou stanoveny požadavky na uzavřenost prostoru, požadavky na prostory ve vazbě na byty zvláštního určení či byty s univerzálním standardem. Dále je zde stanoven požadavek pro případ, kdy stavba pro bydlení obsahuje ubytovací jednotku, pak je vyžadován přístup k této jednotce dle požadavků na přístupnost,
- v § 54 – stavba ubytovacího zařízení, kde je stanoven pouze požadavek na její zařazení do kategorií a tříd dle určené normy,
- v § 55 – stavby pro sociální služby, kde jsou stanoveny požadavky na charakter ubytovacích jednotek a zajištění speciálních místností v těchto typech staveb,
- v § 56 až § 58 – stavby pro výchovu a vzdělávání a sport, kde jsou stanoveny jednak požadavky ve vazbě na konkrétní vlastnosti staveb (tedy např. na jejich vlhkost, tepelné výkyvy), ale i požadavky na přístupnost (manipulace s vozíkem apod.),
- v § 59 až § 63 jsou uvedeny požadavky na umělá koupaliště, bazény a sauny s vazbou na přílohu, kde jsou tyto konkrétní požadavky přímo formulovány,
- v § 64 – stavby pro obchod, pro kterou je stanoven požadavek na oddělení prostor pro zákazníky a pro provoz,
- v § 65 a § 66 – zde jsou stanoveny požadavky pro garáže, opravny motorových vozidel, čerpací stanice pohonných hmot, a to včetně řešení ploch, kde dochází k manipulaci s nebezpečnými látkami, a také řešení větrání,

- v § 67 jsou požadavky vyplývající ze směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2014/94/EU, které se týkají popisu vybavení např. dobíjecích stanic na střídavý proud, dobíjecích stanic pro elektrické autobusy, vodíkových čerpacích stanic, čerpacích stanic na zemní plyn,
- v § 68 jsou požadavky vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU a týkají se vybavení staveb bytových i nebytových dobíjecími stanicemi či přípravou pro instalaci těchto dobíjecích stanic,
- v § 69 jsou požadavky na přístupnost čerpacích stanic a veřejných dobíjecích stanic,
- v § 70 až § 88 jsou požadavky pro vodní díla a tyto vychází z vyhlášky č. 590/2002 Sb., č. 428/2001 Sb. a z vyhlášky č. 239/2017 Sb.,
- v § 89 až § 91 jsou požadavky na stavby pro plnění funkce lesa, které byly převzaty z vyhlášky č. 239/2017 Sb.,
- v § 92 až § 93 jsou požadavky na sklady pyrotechnických výrobků a vycházejí z vyhlášky č. 284/2016 Sb.,
- v § 94 až § 95 jsou požadavky pro prostory, kde jsou přechovávány zbraně a pro muniční skladiště, přičemž vycházejí z nařízení č. 217/2017 Sb.,
- v § 96 jsou požadavky na stavby pro zemědělství a vychází ze stávajícího znění vyhlášky č. 268/2009 Sb. Ustanovení § 70 až § 96 jsou provázána s příslušnou přílohou návrhu vyhlášky, kde jsou detailní požadavky stanoveny,
- v § 97 jsou požadavky pro podzemní objekty, jako jsou tunely, štol, velké kanalizační stoky apod. Požadavky jsou stanoveny ve vazbě na určenou normu.
- v § 99 jsou požadavky pro účely vězeňské služby, přičemž požadavky jsou detailně stanoveny v příloze návrhu vyhlášky.

V **části šesté** návrhu vyhlášky jsou stanoveny požadavky pro velká sídla. Ustanovení § 100 odst. 1 návrhu vyhlášky uvádí, že velkým sídlem se rozumí sídlo kraje, a odst. 2 pak uvádí, kdy se požadavky vyhlášky ve velkých sídlech nepoužijí. Půjde o stavby ve stavebních prolukách přesně vymezených parametrů v zastavěném území.

V **části sedmé** návrhu vyhlášky je obsaženo následující:

- v § 100 odst. 1 informace o oznámení vyhlášky v souladu se příslušnou směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU),
- v § 100 odst. 2 je pak uveden obecný požadavek týkající se odchylek od geometrických parametrů s vazbou na určenou normu,
- v § 101 jsou pak souhrnně uvedena jednotlivá ustanovení návrhu vyhlášky, v nichž je obsažena vazba na určené normy oznámené ve věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. Zároveň je zde uvedeno, že požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením, pokud se prokáže, že řešením budou garantovány nejméně základní požadavky na stavby,
- v § 102 jsou uvedena ustanovení návrhu vyhlášky, ze kterých může stavební úřad na základě podané žádosti povolit výjimku, a dále jsou v odst. 3 uvedeny části vyhlášky, které mohou být v regulačním plánu nebo v územním plánu, který obsahuje prvky regulačního plánu, stanoveny odchýlně.

V **části osmé** návrhu vyhlášky je pak ustanovení týkající se účinnosti návrhu vyhlášky, a to ke dni 1. 7. 2024.

Dále návrh vyhlášky obsahuje celkem 15 příloh, na které odkazují jednotlivá ustanovení návrhu vyhlášky.

Toto základní seznámení s obsahem návrhu vyhlášky je platné ke dni jejího předložení do meziresortního připomínkového řízení. Následně bude zajímavé sledovat další vývoj návrhu vyhlášky po připomínkovém řízení a porovnání změn, ke kterým na základě podaných připomínek dojde.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2023, sp. zn. 23 Cdo 1491/2020 (moderace smluvní pokuty podle občanského zákoníku)

Moderaci smluvní pokuty podle § 2051 o. z. nelze pojímat jako nástroj obsahové kontroly přiměřenosti ujednání o smluvní pokutě. Jejím východiskem se naopak stává zkoumání přiměřenosti konkrétní pohledávky na smluvní pokutu a jejím cílem pak zajištění toho, aby s ohledem na konkrétní zájmy stran nebyla věřiteli hrazena smluvní pokuta *in concreto* nepřiměřená.

Postup soudu při moderaci podle § 2051 o. z. lze rozlišit na následující fáze (kroky). V prvním kroku soud při využití interpretačních pravidel stanovených v § 555 a násl. o. z. nejprve zjistí, jakou funkci měla smluvní pokuta plnit. Poté se zabývá konkrétními okolnostmi s přihlédnutím ke zjištěné funkci smluvní pokuty. Zřetel přitom vezme na všechny okolnosti konkrétního případu, přičemž zohlední nejen okolnosti známé již v době sjednávání smluvní pokuty, nýbrž též okolnosti, které byly dány při porušení smluvní povinnosti, jakož i okolnosti nastalé později, mají-li v samotném porušení smluvní povinnosti původ. Na základě těchto okolností zodpoví otázku, zda výše smluvní pokuty je přiměřená vzhledem k věřitelovým zájmům, které byly narušeny v důsledku porušení smluvní povinnosti a měly být smluvní pokutou chráněny. Dospěje-li soud v předchozím kroku k závěru, že smluvní pokuta není nepřiměřená, případně nepodaří-li se mu na základě provedeného dokazování objasnit rozsah následků porušené smluvní povinnosti ve sféře věřitele, aby mohl učinit právní závěr o nepřiměřenosti nároku ze smluvní pokuty, nemůže nárok věřitele na smluvní pokutu snížit. V opačném případě soud ve třetím kroku sníží smluvní pokutu na přiměřenou výši (spravedlivou *in concreto*) se zřetelem k těm funkcím, které má plnit, a s přihlédnutím k hodnotě a významu zajišťované povinnosti. Je přitom limitován výší škody vzniklé do doby rozhodnutí porušením povinnosti, na kterou se smluvní pokuta vztahuje.

Obvodní soud pro Prahu 2 rozsudkem ze dne 10. 4. 2019, č. j. 15 C 207/2018-54, uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni částku 400 000 Kč s příslušenstvím ve výroku specifikovaným (výrok pod bodem I), rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok pod bodem II) a uložil žalované povinnost zaplatit státu částku 20 000 Kč na náhradu soudního poplatku (výrok pod bodem III).

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že mezi účastnicemi byla dne 8. 6. 2016 uzavřena dohoda o uznání dluhu a o splátkách. Žalovaná uznala dluh ve výši 400 910,77 Kč a stranami bylo dohodnuto, že tuto částku žalobkyni zaplatí ve splátkách počínaje červnem 2016 tak, že každá splátka měla být ve výši 200 000 Kč, poslední splátka za srpen 2016 přitom sestávala z úhrady zbytku jistiny ve výši 910,77 Kč a nákladů právního vymáhání ve výši 7 913,40 Kč. Strany si dále sjednaly, že prodlením delším než tři dny s úhradou kterékoliv ze splátek nastává splatnost celého dluhu. Nebude-li v takovém případě uhrazen celý zbylý dluh do 14 dnů ode dne splatnosti celého dluhu, je žalovaná vedle dlužné jistiny a příslušenství povinna uhradit rovněž smluvní pokutu ve výši 400 000 Kč. Mezi účastníky bylo nesporné, že částka 400 910,77 Kč byla včas uhrazena, včas však nebyla uhrazena částka 7 913,40 Kč, která byla zaplacená až k výzvě žalobkyně ze dne 10. 9. 2018. Soud vzal tedy za prokázané, že žalovaná neuhradila částku 7 913,40 Kč dle dohody o uznání dluhu a o splátkách, a to ani do 14 dnů od 25. 8. 2016, neboť k úhradě této částky došlo až v roce 2018.

Soud prvního stupně neshledal důvodnou námitku žalované, že ujednání o smluvní pokutě je neplatné pro rozpor s dobrými mravy. Dále dospěl k závěru, že v posuzované věci nejsou dány předpoklady pro snížení smluvní pokuty podle § 2051 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále též jen „o. z.“). Vložil, že úvahy o nepřiměřenosti smluvní pokuty se mohou upínat toliko k okolnostem, které byly dány v okamžiku sjednání smluvní pokuty. Nelze tak přihlížet ke skutečnostem, které vyvstaly po tomto okamžiku. Za nepodstatnou tak soud prvního stupně označil skutečnost, že žalovaný požaduje zaplacení smluvní pokuty ve výši 400 000 Kč za prodlení se zaplacením zbývajících úhrady toliko ve výši 7 913,40 Kč. V době ujednání smluvní pokuty v uvedené výši zhruba odpovídající výši dlužné jistiny nepřiměřenou neshledal, přičemž odkázal na zajišťovací, sankční, kompenzační i prevenční funkci smluvní pokuty. Uzavřel, že jediným důvodem, pro který je zde dána povinnost žalované zaplatit žalobkyni smluvní pokutu, je porušení povinnosti žalované hradit řádně a včas dluh dle ujednání s žalobkyní.

K odvolání žalované Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 1. 2020, č. j. 62 Co 351/2019-93, rozsudek soudu prvního stupně změnil ve výroku pod bodem I tak, že se žaloba ohledně částky 380 000 Kč s 9% úrokem z prodlení ročně od 18. 9. 2018 do zaplacení zamítá, jinak rozsudek ohledně částky 20 000 Kč s 9% úrokem z prodlení ročně od 18. 9. 2018 do zaplacení potvrdil (výrok pod bodem I), rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů (výrok pod bodem II) a dále změnil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku pod bodem III tak, že výše soudního poplatku činí 1 000 Kč, jinak rozsudek soudu prvního stupně v tomto výroku potvrdil (výrok pod bodem III).

Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně. Ztotožnil se s jeho závěrem, že okolnosti, za nichž byla sjednána smluvní pokuta, nelze považovat za tolik významné, aby zakládaly rozpor s dobrými mravy a ve svém důsledku tak způsobily neplatnost ujednání o smluvní pokutě. Naproti tomu však odvolací soud shledal částečně důvodným požadavek žalované na snížení smluvní pokuty, když tento návrh žalovaná učinila ve svém odvolání. Konstatoval, že smluvní pokuta ve výši 400 000 Kč byla sjed-

nána pro případ jakéhokoliv prodlení s úhradou celkové sumy 400 910,77 Kč s příslušenstvím. Je přitom třeba zohlednit, že žalovaná byla v prodlení pouze s úhradou příslušenství, tedy částky 7 913,40 Kč představující paušální výši nákladů právního vymáhání. S úhradou jistiny ve výši 400 910,77 Kč žalovaná v prodlení nebyla, zbývající část dluhu přitom uhradila ihned poté, kdy k tomu byla žalobkyní vyzvána. Smluvní pokuta ve výši 400 000 Kč tak více než padesátkrát převyšuje výši dlužné částky a lze ji proto považovat za nepřiměřenou ve smyslu § 2051 o. z. Odvolací soud tedy smluvní pokutu snížil na částku 20 000 Kč představující více než dvouapůlnásobek dlužné částky, přičemž tuto výši označil za adekvátní charakteru a významu porušené povinnosti, a tedy i přiměřenou všem okolnostem.

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně (dále též „dovolatelka“) dovolání s tím, že je považuje za přípustné podle § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), neboť napadené rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu.

Dovolatelka uplatnila dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci podle § 241a odst. 1 o. s. ř. Uvádí, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu stojí na závěru, že při hodnocení přiměřenosti výše smluvní pokuty uplatněné dovolatelkou je třeba zohlednit, že ohledně dluhu zajištěného smluvní pokutou byla žalovaná v prodlení pouze co do příslušenství. Z ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu se přitom podává, že k okolnostem nastalým po sjednání smluvní pokuty nelze při hodnocení přihlížet. V této souvislosti dovolatelka odkazuje na rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 927/2016, podle něhož „úvahy o nepřiměřenosti sjednané smluvní pokuty se logicky (z povahy věci) mohou upínat toliko k těm okolnostem, které tu byly v době jejího sjednání; otázku, zda byla smluvní pokuta sjednána v (ne)přiměřené výši, nelze posuzovat z pohledu skutečností, které nastaly až poté, kdy byla smluvní pokuta v určité výši (přiměřené či nepřiměřené) sjednána. Ke skutečnostem, které nastaly po sjednání smluvní pokuty, nelze při hodnocení (ne)přiměřenosti sjednané smluvní pokuty přihlížet.“ Odvolací soud tedy v souladu s citovanými závěry neměl přiměřenost smluvní pokuty poměřovat s výší splátky, s níž byla žalovaná v prodlení, nýbrž s celkovou výší závazku žalované, který byl smluvní pokutou zajištěn.

K samotné výši smluvní pokuty pak dovolatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2018, sp. zn. 33 Cdo 613/2018, ve kterém Nejvyšší soud uvedl, že „účel smluvní pokuty spočívá zejména v pohrůžce citelnou majetkovou sankcí vůči dlužníkovi pro případ, že nesplní svoji povinnost z hlavního závazkového vztahu, a tím také v zabezpečení věřitele proti případné újmě, která by mu mohla nesplněním hlavního závazku vzniknout. Uvedený účel je – jak z povahy věci vyplývá – jen obtížně splnitelný pouhou symbolickou pohrůžkou, která má v poměrech dlužníka jen minimální význam a nemotivuje jej dostatečně k tomu, aby na sebe bral jen takové závazky, kterým při uvážení všech okolností může s vysokou pravděpodobností dostat.“

Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k dovolání vyjádřila názor, že dovolání není přípustné, neboť rozhodnutí Nejvyššího soudu, na něž dovolatelka odkazuje, se týká posuzování nepřiměřenosti smluvní pokuty odvislé od délky prodlení dlužníka. Stejně měřítko však dle rozhodovací praxe Nejvyššího soudu neplatí při posuzování nepřiměřenosti smluvní pokuty stanovené pevnou částkou. V této souvislosti poukazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2019, sp. zn. 33 Cdo 5377/2017. Žalovaná je proto přesvědčena, že odvolací soud postupoval v souladu s právními předpisy a v souladu s rozhodovací praxí dovolacího soudu. Navrhla proto, aby Nejvyšší soud dovolání žalobkyně odmítl.

Nejvyšší soud postupoval v dovolacím řízení a o dovolání žalobkyně rozhodl podle občanského soudního řádu ve znění účinném od 30. 9. 2017 (část první články II bod 2 zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

Nejvyšší soud především zkoumal, zda dovolání obsahuje zákonné obligatorní náležitosti a zda je přípustné.

Úvodem Nejvyšší soud podotýká, že ačkoliv dovolatelka výslovně neuvádí, v jakém rozsahu rozsudek odvolacího soudu napadá, je z obsahu dovolání zřejmé, že zpochybňuje pouze tu část výroku o věci samé, kterou byl změněn rozsudek soudu prvního stupně ve výroku pod bodem I tak, že žaloba ohledně částky 380 000 Kč s příslušenstvím se zamítá. Ve zbývajícím rozsahu dovolatelka rozhodnutí odvolacího soudu nezpochybňuje, dovolací soud se proto ostatními výroky nezabýval.

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

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 dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

Přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. není založena již tím, že dovolatel tvrdí, že jsou splněna kritéria přípustnosti dovolání obsažená v tomto ustanovení. Přípustnost dovolání nastává tehdy, jestliže dovolací soud, který jediný je oprávněn tuto přípustnost zkoumat (srov. § 239 o. s. ř.), dospěje k závěru, že kritéria přípustnosti dovolání uvedená v ustanovení § 237 o. s. ř. skutečně splněna jsou.

Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. lze rozhodnutí odvolacího soudu přezkoumat jen z důvodu vymezeného v dovolání. Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

Podle dovolatelky odvolací soud vyřešil právní otázku, zda lze v rámci úvahy o nepřiměřenosti smluvní pokuty přihlížet ke skutečnostem nastalým po jejím sjednání, v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu. V rozporu s ustálenou rozhodovací praxí odvolacího soudu podle dovolatelky odvolací soud posuzoval i přiměřenou výši smluvní pokuty.

Pokud se týká první otázky, odvolací soud přihlédl při posuzování přiměřené výše smluvní pokuty ke skutečnosti, že žalovaná po sjednání smluvní pokuty včas uhradila dlužnou částku jistiny ve výši 400 910,77 Kč a dostala se do prodlení pouze s příslušenstvím pohledávky ve výši 7 913,40 Kč (tuto částku podle skutkového zjištění soudu prvního stupně žalovaná žalobkyni uhradila až k výzvě žalobkyně po 10. 9. 2018). Odvolací soud předmětnou otázku řešil v poměrech právní úpravy zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Závěr o této otázce v poměrech právní úpravy zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, Nejvyšší soud učinil v rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia (dále též jen „velký senát“) ze dne 11. 1. 2023, č. j. 31 Cdo 2273/2022-162.

Nejvyšší soud v tomto rozsudku dovodil, že moderaci smluvní pokuty podle § 2051 o. z. nelze pojímat jako nástroj obsahové kontroly přiměřenosti ujednání o smluvní pokutě. Jejím východiskem se naopak stává zkoumání přiměřenosti konkrétní pohledávky na smluvní pokutu a jejím cílem pak zajištění toho, aby s ohledem na konkrétní zájmy stran nebyla věřiteli hrazena smluvní pokuta in concreto nepřiměřená.

Nejvyšší soud uzavřel, že postup soudu při moderaci podle § 2051 o. z. lze rozlišit na následující fáze (kroky). V prvním kroku soud při využití interpretačních pravidel stanovených v § 555 a násl. o. z. nejprve zjistí, jakou funkci měla smluvní pokuta plnit. Poté se zabývá konkrétními okolnostmi s přihlédnutím ke zjištěné funkci smluvní pokuty. Zřetel přitom vezme na všechny okolnosti konkrétního případu, přičemž zohlední nejen okolnosti známé již v době sjednávání smluvní pokuty, nýbrž též okolnosti, které byly dány při porušení smluvní povinnosti, jakož i okolnosti nastalé později, mají-li v samotném porušení smluvní povinnosti původ. Na základě těchto okolností zodpoví otázku, zda výše smluvní pokuty je přiměřená vzhledem k věřitelovým zájmům, které byly narušeny v důsledku porušení smluvní povinnosti a měly být smluvní pokutou chráněny. Dospěje-li soud v předchozím kroku k závěru, že smluvní pokuta není nepřiměřená, případně nepodaří-li se mu na základě provedeného dokazování objasnit rozsah následků porušení smluvní povinnosti ve sféře věřitele, aby mohl učinit právní závěr o nepřiměřenosti nároku ze smluvní pokuty, nemůže nárok věřitele na smluvní pokutu snížit. V opačném případě soud ve třetím kroku sníží smluvní pokutu na přiměřenou výši (spravedlivou in concreto) se zřetelem k těm funkcím, které má plnit, a s přihlédnutím k hodnotě a význa-

mu zajišťované povinnosti. Je přitom limitován výší škody vzniklé do doby rozhodnutí porušením povinnosti, na kterou se smluvní pokuta vztahuje (srov. bod 66 shora uvedeného rozsudku velkého senátu).

Jestliže tedy v daném případě odvolací soud přihlédl k okolnosti, že žalovaná žalobkyni ve sjednané době neuhradila pouze částku 7 913,40 Kč, je jeho postup v souladu s nyní ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu představovanou rozsudkem velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2023, č. j. 31 Cdo 2273/2022-162. Otázka, zda lze v rámci úvahy o nepřiměřenosti smluvní pokuty přihlížet ke skutečnostem nastalým po jejím sjednání, tedy přípustnost dovolání nezakládá.

Jak shora naznačeno, velký senát v uvedeném rozsudku (srov. bod 57) současně dovodil, že aby soud mohl posoudit (ne)přiměřenost nároku ze smluvní pokuty, musí si nejprve prostřednictvím výkladu ujednání o smluvní pokutě podle § 555 a násl. o. z. ujasnit, jakou funkci měla daná smluvní pokuta (in concreto) plnit, neboť v závislosti na tom, jaké funkce plní, sleduje smluvní pokuta různé zájmy stran a pro posouzení přiměřenosti tak budou rozhodující též odlišné aspekty. Velký senát přitom uvedl, že nepodaří-li se soudu cestou subjektivního výkladu objasnit, k jaké funkci smluvní pokuty vůle stran směřovala (co strany hodlaly ujednáním docílit), lze v rámci objektivního výkladu (§ 556 odst. 1 věta druhá o. z.) podpůrně využít v bodu 58 popsanych vodítek, podle nichž lze primárně vyjít z předpokladu, že každá smluvní pokuta se vyznačuje preventivní (nátlakovou) funkcí, neboť vytváří na dlužníka dodatečný nátlak (nad rámec samotného obligačního účinku rezultujícího ze smlouvy), aby smluvní povinnosti dostál, respektive ji neporušil. Smluvní pokuta může dále plnit výlučně paušalizační funkci (paušalizace náhrady škody, dále též jen „paušalizační smluvní pokuta“), nebo výlučně funkci sankční (dále též jen „sankční smluvní pokuta“), případně dílem funkci sankční a dílem paušalizační.

Vzhledem k tomu, že takto odvolací soud nepostupoval a ze shora uvedených hledisek neprovedl výklad ujednání o smluvní pokutě, rozhodl v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu a dovolání je z tohoto hlediska přípustné i důvodné.

Nejvyšší soud proto podle § 243e odst. 1 a odst. 2 první věty o. s. ř. v napadeném rozsahu a v závislých výrocích pod body II a III rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Zápis z 91. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 27. 6. 2023

Zasedání zahájil a řídil JUDr. Emil Flegel.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2023 sp. zn. 7 As 309/2022 – aktivní legitimace polků žalovat ÚPD

Nelze souhlasit s tvrzením, dle kterého environmentální spolek není oprávněn namítat zásah do práva na příznivé životní prostředí, a nemůže tak být aktivně procesně legitimován k podání žaloby (návrhu).

K podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí navrhovatel obecně splňovat podmínku aktivní procesní legitimace, přičemž v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. je aktivní procesní legitimace spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 Ao 4/202156, ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013116 atp.). Pro aktivní procesní legitimaci postačuje, aby navrhovatel (logicky, konsekventně a myslitelně) tvrdil, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009120).

Podmínka aktivní procesní legitimace je proto dána pouhou pravděpodobností (možností) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele, přičemž z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodující, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013116). Navrhovateli tedy k dosažení věcného projednání návrhu zpravidla stačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/201485).

Aktivní věcná legitimace je naproti tomu dána tehdy, jestliže soud „dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů“ (k tomu srov. § 101a odst. 1, § 101d odst. 2 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017264).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023 sp. zn. 4 As 33/2023 – k účasti spolků v řízeních podle stavebního zákona po novele z. č. 225/2017 Sb.

„Řízením podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stavební úřad má pravomoc a věcnou příslušnost rozhodnout o povolení ke kácení dřevin, které mu zakládá zákon o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad výrokem o povolení ke kácení dřevin rozhoduje o právních vztazích upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Okolnost, že je při svém rozhodování vázán závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, jenž v něm posuzuje splnění podmínek pro povolení ke kácení dřevin, nemění nic na výše uvedeném. Z toho plyne, že řízení vyjmenovaná v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vedená stavebním úřadem (v daném případě řízení o umístění stavby) jsou částečně řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona.

Pokud postačí k realizaci stavebního záměru jiné opatření stavebního úřadu, než jaké je uvedeno v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, např. územní souhlas, rozhoduje se o povolení ke kácení dřevin podle obecného režimu dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody tedy vede správní řízení podle uvedeného zákona, jehož by se bez jakýchkoliv pochybností mohly účastnit spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny.

Část procesu, která ústí ve vydání závazného stanoviska dle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, probíhá před orgánem ochrany přírody a nemá charakter správního řízení. Není přitom významné, zda se tato část odehrává ještě před zahájením územního řízení, nebo až v jeho průběhu. Před orgánem ochrany přírody se v tomto případě řízení nevede. Druhou část procesu představuje samotné územní řízení. To je zahájeno žádostí o vydání územního rozhodnutí, která vymezuje předmět tohoto řízení, jímž je umístění konkrétní stavby do území. Z § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny nicméně plyne, že předmět územního řízení je v případech spadajících pod toto ustanovení širší, neboť v něm má být rozhodnuto též o kácení dřevin rostoucích mimo les a případně též uložena povinnost náhradní výsadby.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2023 sp. zn. 1 As 21/2023 – „příma“ žaloba spolku proti správnímu rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona dle ust. § 65 s. ř. s.

Spolky založené za účelem ochrany přírody a krajiny se však mohou dovolávat obecně práva na příznivé životní prostředí tak, jak jej vymezuje čl. 35 Listiny. Nikoliv tedy pouze dle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také podle jiných právních předpisů, provádějících citovaný článek. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že spolky mohou hájit zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny také šířeji. V rozsudku ze dne 5. 10. 2017,

č. j. 7 As 303/2016-42, uvedl, že „*taková ochrana 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*“.

Spolek se může dovolávat veškerých práv na ochranu příznivého životního prostředí, která jsou provedena ve smyslu čl. 41 Listiny. Spolek zaměřený na ochranu životního prostředí se tedy může dovolávat práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny pouze v mezích stanovených zákonem (čl. 41 Listiny), a to také přímo žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, pokud neměl jinou možnost obrany. Zároveň je limitován rozsahem a předmětem své činnosti a vázán místní dotčeností.

Prvoinstanční 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. Naopak spolek nebyl oprávněn namítat nesoulad požárně bezpečnostního řešení dotčené stavby.

Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 2. 2. 2023 sp. zn. 2 As 21/2020 – ochrana proti nečinnosti správního orgánu

Prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (např. § 80 správního řádu), je žalobce povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí ve věci, je bezvýsledně vyčerpan ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

Jádrem sporu byla otázka bezvýslednosti vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, jako podmínky pro věcné projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Ochrany proti nečinnosti se může žalobou domáhat ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Judikatura původně vyžadovala, aby prostředky ochrany proti nečinnosti byly bezvýsledně vyčerpány již v okamžiku podání žaloby. Pokud žalobce tuto podmínku nesplnil, soud jeho nečinnostní žalobu bez dalšího odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tento výklad se sice ustálil až na základě rozsudku rozšířeného senátu č. j. 5 As 9/2015-59 (bod 25), ovšem oporu měl již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 As 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, CG HOLDING (body 16 až 18).

Ústavní soud ovšem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 tento výklad označil za neústavní. Dovodil, že nesplnění uvedené podmínky představuje odstranitelnou překážku věcného

projednání nečinnostní žaloby. „Správní soud tudíž musí přihlížet k tomu, že v průběhu řízení nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s., byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby“ (bod 55). Pokud žalobce nevyužil prostředek ochrany, „musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soudu, že prostředek podal, musí soud vyčkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán“ (bod 56).

Uvedené závěry jsou součástí nosných důvodů nálezu a jsou (precedenčně) závazné, což znamená, že musí být Nejvyšším správním soudem reflektovány (nález ÚS ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS, bod 60 a násl.).

K bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany tedy dojde v následujících případech: Za prvé, žalobce využije prostředku ochrany, tedy podá žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, ale nadřízený správní orgán buď o této žádosti rozhodne tak, že jí nevyhoví, nebo na ni nezareaguje v zákonem stanovené lhůtě (případně vůbec). K bezvýslednému vyčerpání prostředku ochrany dojde v okamžiku oznámení rozhodnutí o nevyhovění žádosti žalobci (§ 80 odst. 6 správního řádu), resp. v okamžiku marného uplynutí lhůty (§ 71 správního řádu) k vyřízení žádosti (viz obdobně rozsudek rozšířeného senátu čj. 5 As 9/2015-59, bod 20). Za druhé, nadřízený správní orgán sice vyhoví žádosti a uplatní opatření proti nečinnosti, to ale nevede k nápravě.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2023 č. j. 39 A 4/2022 – zamítnutí žaloby proti ÚR okruh Praha 511

Rozsudek se týkal stavby nazvané „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – dálnice D1“ Navrhovatel namítal nerespektování konkrétního způsobu zjištění kvantifikace dopadů hluku, jak vyplývá z čl. 3 písm. u) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen směrnice o hluku), která však nebyla platně transponována do vnitrostátního právního řádu a má proto nepřímý účinek. Krajský soud k předložení této otázky neshledal důvod, když jejich výklad při posouzení žaloby nepovažuje za sporný.

Námítky chybějícího povolení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a rovněž námitku nedodržení normovaných vzdáleností mezi mimoúrovňovými křižovatkami není podle soudu přímým zkrácením na právech žalobců (spolky i fyzické osoby), ale spekulací, chybí myslitelný a logický zásad do jejich právní sféry, a tedy aktivní legitimace.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2023 sp. zn. 4 As 142/2023 – k ust. § 74 s. ř. s. a povinnosti obesílat osoby zúčastněné

V judikatuře k ust. § 74 odst. 1 s. ř. s. se soudy opakovaně vyjadřují tak, že účastníci řízení mají právo být seznámeni s veškerými důkazy, jakož i s vyjádřeními, která jsou relevantní pro posouzení jejich věci soudem, a současně musí mít možnost se k těmto vyjád-

řit (srov. dále např. rozsudek ze dne 31. 5. 2011, č. j. 1 Afs 21/2011-109, ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90, nebo ze dne 3. 7. 2020, č. j. 6 Azs 57/2020-35).

Procesní pochybení v postupu soudu spočívající v tom, že nedoručil v souladu s § 74 odst. 1 větou třetí s. ř. s. vyjádření žalovaného k žalobě stěžovatelce, představuje vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Pravidla pro komunikaci soudu s účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení po zahájení řízení upravuje v soudním řádu správním § 74 odst. 1 s. ř. s. Podle něho platí, že *[p]ředseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě; k žalobě nebo jinému návrhu, o kterém je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, je žalovaný povinen předložit správní spisy a své vyjádření bez zbytečného odkladu. Došlé vyjádření doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení; přitom může žalobci uložit, aby podal repliku. Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.*

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2023 sp. zn. 1 As 277/2022 – k podmínkám obnovy stavebního řízení a aplikace ust. § 94 odst. 5 SZ

Rozšířenému senátu byla předložena otázka, zda brání § 94 odst. 5 věta před středníkem stavebního zákona bez dalšího obnově stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí.

Následování názoru třetího a osmého senátu znamená, že v případě existence pravomocného stavebního povolení za žádných okolností nelze připustit obnovu řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí. Materiální podmínka obnovy řízení by nikdy nebyla splněna, jestliže se aktivuje § 94 odst. 5 věta první stavebního zákona (který stanoví, že *dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává*). To znamená, že za takové situace stavební úřad nijak blíže nezkoumá splnění materiální podmínky obnovy řízení, neboť pokud se dle § 94 odst. 5 věty před středníkem nové územní rozhodnutí nevydává, nemůže z povahy věci dojít k jinému řešení určité otázky ve stavebním řízení. S takovými důsledky však nelze podle prvního senátu souhlasit.

I v případě, že v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení soud zohlední, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo k odstranění podmiňujícího územního rozhodnutí, musí tak učinit navzdory § 94 odst. 5 stavebního zákona. Z povahy věci dochází ke zrušení podkladového rozhodnutí dříve, než na to soud zareaguje zrušením stavebního povolení. V mezidobí se však nutně „aktivuje“ citované ustanovení, neboť nastane situace, že územní rozhodnutí bylo zrušeno, ale navazující stavební povolení existuje. Proto správní orgán již nové územní rozhodnutí nevydává. To však nijak nebrání soudu zrušit stavební povolení a věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Ten se pak ocitá ve stejné situaci, k níž by vedla obnova stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhod-

nutí. Zjednodušeně řečeno, pokud rozšířenému senátu ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona *a priori* nebránilo připustit, že soud při přezkumu rozhodnutí o povolení stavby zohlední zrušení územního rozhodnutí, pak totéž ustanovení nemůže stavebnímu úřadu *a priori* bránit v obnově stavebního řízení.

První senát upozorňuje, že stejně jako § 94 odst. 5 stavebního zákona *a priori* nebrání obnově řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí, neznamená to, že z důvodu zrušení územního rozhodnutí má dojít automaticky k obnově stavebního řízení. Při zkoumání materiální podmínky obnovy řízení je třeba zvažovat důvody zrušení územního rozhodnutí a posoudit, zda tyto důvody mohou vést k jinému řešení právní otázky ve stavebním řízení. Dále je pak v této souvislosti třeba proporcionálně vážit zájmy jednotlivých účastníků řízení a zohlednit také práva ostatních účastníků řízení nabytá v dobré víře na základě pravomocného stavebního povolení. V rámci toho je pak nutno také zohlednit, zda stavebník již povolenou stavbu fakticky provedl, či nikoliv. Zde je proto namístě zkoumat také dobrou víru stavebníka, založenou pravomocným stavebním povolením, jejíž ochrana může vést i k zamítnutí žádosti o obnovu řízení.

Dále byla diskutována tato témata:

- a) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2023 sp. zn. 4 As 116/2023 – ÚR dálnice D4.
- b) Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 8. 2022 č. j. 25 A 176/2020 – k znakům VÚK.
- c) Tzv. přechodné období dle § 334a nového stavebního zákona.

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 3/2023

Ročník: XXVII.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

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

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Mgr. Jana Macháčková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schödelbauerová

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

doc. JUDr. Ivanka Štenglová, CSc.

Ing. Jitka Vichová

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 29. září 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

KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 1104 s. [ISBN 978-80-7598-479-1](#).

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

Autorizace

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



The Czech Architectural and Construction Law Society