

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

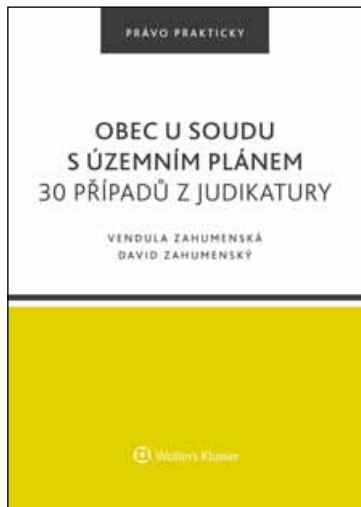
4 / 2023

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



Environmentálně udržitelná výstavba se vyznačuje šetrností k životnímu prostředí, tedy nízkou spotřebou, nízkými nároky na přírodní zdroje, co nejmenším negativním vlivem na jednotlivé složky životního prostředí a životní prostředí jako celek. Její environmentální udržitelnost je třeba vnímat v celém procesu neboli životním cyklu výstavby. Týká se proto všech etap výstavby (řešení stavby z hlediska umístění, provedení, materiálů, užívání), ale také jejího provozu.

Cílem této publikace je analyzovat právní úpravu výstavby obsaženou ve stavebním právu, její limity a možnosti jejího vývoje, s ohledem na princip udržitelného rozvoje při zohlednění klimatických změn, tedy ve světle nezbytnosti adaptačních a mitigačních opatření.



Knih z ediční řady Právo obsahuje 30 případů ze soudní praxe, kdy každý pečlivě vybraný případ dává čtenáři odpověď na otázku týkající se územního plánování. Čtenář se například dozví, kdo všechno se účastní procesu územního plánování, v jakém rozsahu může soud zasahovat do řešení přijatého obcí a kdy už je to v rozporu s právem na samosprávu, zjistí, že na územním plánu je patrně nejdůležitější jeho odůvodnění, anebo si ověří, jak by měl územní plán nakládat s pozemními komunikacemi, zemědělským půdním fondem nebo s ochranou životního prostředí.

S ohledem na stavební zákon č. 283/2021 Sb. se tam, kde to bylo možné, snažili autoři zaměřit na obecně platné názory použitelné i v novém právním prostředí.

**Knihy jsou dostupné v ASPI
obchod.wolterskluwer.com**



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

Přeji hodně zdraví, optimismu a úspěšný rok 2024.

JUDr. Jan Mareček
předseda

Autoři tohoto čísla:

doc. JUDr. Ing. **Zdeněk DUFEK**, Ph.D., Stavební fakulta VUT Brno | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro stavební právo | doc. JUDr. **Zdeněk KOUDELKA**, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity; Ambis. Vysoká škola | JUDr. **Aleš MÁCHA**, Ph.D., Katedra správního práva a finančního práva, PrF UPOL; Odbor legislativně právní MMR | Mgr. **Jaroslava MILEROVÁ**, Odbor regionálního rozvoje, Krajský úřad Plzeňského kraje Mgr. **Martina PAVELKOVÁ**, Odbor územního plánování a stavebního řádu, Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Ing. **Miroslav PAVLÍK**, podnikatel ve stavebnictví se zaměřením na inženýring | Ing. **Renata PINTOVÁ KRÁLOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Vladimíra SEDLÁČKOVÁ**, Česká společnost pro stavební právo | doc. JUDr. **Ivana ŠTENGLOVÁ**, Právnická fakulta UK, VŠ Cevro institut | JUDr. **Vlastislav ZUNT**, CSc., místopředseda České společnosti pro stavební právo

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

- Návrh právní úpravy výstavby významných staveb,**
Zdeněk Koudelka, Zdeněk Dufek8
Komparace německé a české právní úpravy pro umístování konkrétních významných dopravních staveb. Pro zásadní právní úpravu této problematiky v českém prostředí je dle autorů nezbytná úprava na ústavní úrovni. V závěru autoři předkládají svoje úvahy de lege ferenda.
- „Postavení“ stavebního úřadu ve struktuře obecního a krajského úřadu,**
Aleš Mácha20
Analýza změn, které do organizace veřejné správy na úseku veřejného stavebního práva přinesl nový stavební zákon. Pozornost je věnována zejména silničním správním a vodoprávním úřadům a problematice organizace stavebních úřadů na městských částech a městských obvodech.

Diskuse – Polemika

- Územně plánovací dokumentace jako předmět smlouvy o dílo,**
Martina Pavelková30
Autorka analyzuje vybrané aspekty soukromoprávního vztahu založeného smlouvou o dílo mezi objednatelem a zhotovitelem územně plánovací dokumentace. Vytvoření kvalitní smlouvy o dílo vyžaduje spolupráci týmu odborníků, a to jak v oblasti územního plánování, tak i zkušených právníků.

Inženýrská činnost ve stavebnictví. Co je inženýrská činnost ve stavebnictví a je zapotřebí? Miroslav Pavlík	39
Autor v článku definuje předmět inženýrské činnosti ve stavebnictví, přináší informace o genezi této odborné kvalifikace v souvislosti s vývojem stavebního zákona a zákonů souvisejících. Autor – podnikatel ve stavebnictví se zaměřením na inženýring – rovněž reaguje na současný stav v této oblasti.	

Průřezové informace

Konference Evropské společnosti pro stavební právo , Vlastislav Zunt.....	45
Informace o odborné konferenci Evropské společnosti pro stavební právo, která se uskutečnila v říjnu tohoto roku v Kodani.	

24. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu, Zlín 2. a 3. listopadu 2023 , Vladimíra Sedláčková, Renata Pintová Králová	47
Informace z 24. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu, jejímž hlavním tématem byla novela nového stavebního zákona a digitalizace.	

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. června 2019, sp. zn. 25 Cdo 1127/2018 (objektivní odpovědnost z provozní činnosti) , Ivana Štenglová.....	53
Za újmu způsobenou únikem splaškové vody z kanalizace odpovídá provozovatel kanalizace (§ 2924 o. z.) bez ohledu na to, že mezi ním a poškozeným neexistoval závazkový právní vztah. Pro objektivní odpovědnost z provozní činnosti je bez významu, že nepříznivý vliv provozu na okolí byl vyvolán pochybením jiného subjektu pověřeného provozovatelem konkrétní technickou činností na kanalizačním řádu.	

Různé

Zápis z 92. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 26. září 2023 , Emil Flegel, Jaroslava Milerová	60
Zápis z 93. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 10. listopadu 2023 , Emil Flegel, Jaroslava Milerová	65

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

Proposal for Legislation on Construction of Significant Structures,

Zdeněk Koudelka, Zdeněk Dufek 8

The text compares German and Czech legislation on the location of specific significant transport structures. According to the authors, regulation at the constitutional level is necessary for fundamental legal regulation of this issue in the Czech environment. In the conclusion, the authors present a proposal for a new constitutional amendment, including the specific wording of constitutional provisions on structures of special significance. These constitutional provisions would be implemented by an ordinary act, the principles of which are contained in the article's text.

„Position“ of Building Control Authority in Structure of Municipal and Regional Authorities, Aleš Mácha 20

The article analyses the changes that the new Building Act has brought for the organisation of public administration in the field of public building law. Attention is paid, in particular, to road administrative and water authorities and the issue of the organisation of building control authorities in city boroughs and districts.

Discussion – Polemic

Zoning Plan Documentation as Subject of Contract for Work,

Martina Pavelková 30

The author analyses selected aspects of a private law relationship based on a contract for work between a client and a contractor for zoning plan documentation. The creation of a high-quality contract for work requires the cooperation of a team of experts, both specialists in planning and experienced lawyers.

Engineering Activities in Construction. What Does Engineering Activities in Construction Mean and Are They Needed? Miroslav Pavlík.....39

In the article, the author defines the subject of engineering activities in construction and provides information about the genesis of this profession in connection with developments concerning the Building Act and related acts. The author—an entrepreneur in the construction industry focused on engineering—also responds to the current situation in the field.

Overview information

Conference of European Society of Construction Law, Vlastislav Zunt.....45
Information about the professional conference of the European Society of Construction Law, which was held in October in Copenhagen.

24th National Conference on Town and Country Planning and the Building Rules, Zlín, 2-3 November 2023,

Vladimíra Sedláčková, Renata Pintová Králová.....47
Information from the 24th National Conference on Town and Country Planning and the Building Rules, the main topics of which were the amendment to the new building act and digitisation.

Supporting construction practice

From a Decision of the Supreme Court of 27 June 2019, file ref. 25 Cdo 1127/2018 (Objective Liability for Operations), Ivana Štenglová.....53

A sewage system operator is liable for damage caused by the leakage of sewage water from a sewer (Section 2924 of the Civil Code), regardless of whether there was a binding legal relationship between it and the injured party. For objective liability due to operations, it is insignificant that the adverse effect of the operations on the surroundings was caused by the error of another entity authorised by the operator to perform a specific technical activity on the sewer.

Miscellaneous

Minutes of the 92nd Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules Section of the Czech Society for Construction Law of 26 September 2023,
Emil Flegel, Jaroslava Milerová.....60

Minutes of the 93rd Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules Section of the Czech Society for Construction Law of 10 November 2023,
Emil Flegel, Jaroslava Milerová.....65

Návrh právní úpravy výstavby významných staveb

Zdeněk Koudelka, Zdeněk Dufek

Významné stavby, především dopravní, ale i jiné, jsou v Čechách, na Moravě a ve Slezsku zatíženy složitým a dlouhým povolovacím procesem. O tom se ví, ale pokusy o změnu nevedly k uspokojivému cíli. Neúspěšnost návrhů na změnu plyne z toho, že prvotní právní základ byl jen na úrovni obyčejných zákonů, což je i případ stavebního zákona z roku 2021. Text se zabývá možností nové právní úpravy na úrovni ústavního práva a pro oblast úpravy povolování významných staveb čerpá z příkladu německého práva.

1. VÝCHODISKA

Platná právní úprava řeší umístování a povolování významné stavby (stavby zvláštního významu) převážně podle běžné právní úpravy. Určitým specifikem je liniový zákon,¹⁾ který se však ve větším rozsahu přímo územního a stavebního řízení nedotýká. Další odlišnost je organizační, kdy vznikl speciální Dopravní a energetický stavební úřad.²⁾

To při rozsahu těchto staveb způsobuje, že jejich příprava je dlouhá. Stát velké dopravní stavby staví s právními komplikacemi a dochází k jejich zpoždování. Následkem jsou hospodářské ztráty i zátěž pro lidi žijící na území, kterému by výstavba nové dopravní cesty výrazně pomohla v zlepšení kvality života místního obyvatelstva. Dlouhodobá aplikace stávajícího stavebního práva upravená jen obyčejným zákonem ukázala, že je pro velké dopravní stavby obtížně použitelná a nelze dosáhnout zásadní úpravy jen změnou na úrovni obyčejného zákona.

1.1 Německý zákon

Německý zákon pro přípravu stavebního právního aktu zvláštním zákonem z 22. 3. 2020 jako přípravný zákon pro zvláštní zákony (dále německý zákon pro dopravní stavby)³⁾ přijatý na návrh spolkové vlády dle koaliční smlouvy mezi CDU, CSU a SPD⁴⁾ vychází z toho, že u významných dopravních staveb určených zákonem se provádí územní řízení

1) Liniový zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

2) § 17 stavebního zákona č. 283/2021 Sb. ve znění zákona č. 153/2023 Sb.

3) Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsreich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz - MgvG), č. 15/2020 BGBl. I, s. 640.

4) Tisk německého Spolkového sněmu z 2. 12. 2019 č. 19/15619, 19. volební období.

speciálním postupem, kdy je konečné rozhodnutí vydáno formou klasického správního aktu nebo formou zákona Spolkového sněmu. Tedy existují na sobě dva závislé zákony. Prvotní je německý zákon pro dopravní stavby, který stanoví, pro které stavby lze použít zvláštní schvalovací postup a v čem tento zvláštní schvalovací postup spočívá. Druhotný zákon je již zákon o schválení konkrétní stavby.

Obsah německého zákona pro dopravní stavby:

- a) Taxativní výčet konkrétních zvláštních dopravních staveb, kde bude užit zvláštní postup jejich schvalování (§ 2).
- b) Určení žadatele (stavebníka, v německém pojetí nositele projektu) a příslušného spolkového úřadu podle druhu dopravy (§ 3).
- c) Přípravné řízení před započítím legislativního procesu. Pro přípravu schvalovacího zákona se koná speciální přípravné řízení na příslušném úřadě, které končí návrhem zákona. Přípravné řízení se řídí pravidly pro běžné schvalovací řízení, pokud zákon nestanoví jinak.
- d) Zapojení veřejnosti. Již žadatel (nositel projektu, stavebník) musí informovat veřejnost o cílech a dopadech projektu dopravní stavby, a to ještě před podáním žádosti. Výsledek veřejného projednání a zapojení veřejnosti musí být předložen příslušnému úřadu zároveň se žádostí o schválení projektu (§ 5).
- e) Posouzení vlivu na životní prostředí se koná dle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí s některými odlišnostmi, příslušný úřad poskytuje stavebníku rady a doporučení (§ 6).
- f) Spolkové ministerstvo dopravy rozhodne na základě výsledku přípravného řízení, zda bude iniciován schvalovací zákon nebo bude stavba schválena správním rozhodnutím. Určující je míra urychlení projektu.
- g) Je-li rozhodnuto o schválení projektu schvalovacím zákonem, předloží příslušný úřad Spolkovému ministerstvu dopravy závěrečnou zprávu, která bude postoupena Spolkovému sněmu jako návrh zákona s přílohami. Musí být ponechán co největší prostor pro volnou úvahu zákonodárce. Závěrečná zpráva zejména obsahuje:
 - popis dotčených veřejných a soukromých zájmů a dopadů na životní prostředí,
 - zvažované alternativy, včetně popisu nevyřízených námitek,
 - podmínky, za jakých lze schválit projekt dopravní infrastruktury nebo části tohoto projektu, zejména zda musí být v zájmu obecného blaha a zamezení znevýhodňujících dopadů na práva jiných uložena předběžná opatření nebo zřízení nebo udržování nápravných a kompenzačních opatření,
 - kterým dotčeným osobám přísluší nárok na přiměřené odškodnění, pokud jsou předběžná nebo nápravná opatření nemožná,
 - podmínky uložené žadateli (nositeli projektu).
- h) Vyhlášení zákona je ve spolkové sbírce zákonů a případně veřejně oznámena jeho dostupnost (uložení).
- i) Příslušný úřad sleduje realizaci projektu podle podmínek stanovených schvalovacím zákonem, případně informuje Evropskou komisi.
- j) Zjistí-li se potřeba změnit podmínky stanovené schvalovacím zákonem, je možné změny přijímat formou nařízení spolkové vlády, k tomu obsahuje zákon zmocnění.

k) Účastníkem přípravného řízení je žadatel (nositel projektu), je však zajištěna účast veřejnosti a její přístup k příslušným dokumentům a možnost podávání námitek.

Schvalovací zákon schvaluje na základě závěrečné zprávy dokumentaci stavby zhruba v rozsahu našeho společného územního a stavebního rozhodnutí. Je značně rozsáhlý z hlediska příloh. Například vládní návrh schvalovacího zákona o stavbě s označením Jižní obchvat Stendal měl 994 stran včetně dokumentace pozemků z katastru a mapových zákresů.⁵⁾ Samotný schvalovací zákon měl jen 6 paragrafů, ale značné množství obsahu příloh, které proto nebyly vyhlášeny spolu s vlastním textem zákona ve spolkové sbírce zákonů.⁶⁾ Schvalovací zákon při svém projednávání ve Spolkovém sněmu podléhá běžné zákonodárné proceduře. Nutno však uvést, že ve Spolkovém sněmu je vyšší stranická disciplína v rámci poslaneckých klubů, než je u nás. Rovněž je omezena možnost jednotlivých poslanců předkládat pozměňovací návrhy. Pozměňovací návrhy ve třetím čtení návrhu zákona mohou předložit pouze frakce nebo pět procent členů Spolkového sněmu, a to pouze ke změnám z druhého čtení.

Je tedy zřejmé, že ve Spolkové republice Německo, která je stabilně řazena k předním evropským demokraciím a plně splňuje požadavky kladené na právní stát, může být rozhodnutí o výstavbě určité stavby dosaženo formou zákona v rámci zákonodárné moci. Je však nutné akceptovat, že je věcí každého státu a jeho svrchovanosti, jak rozdělí veřejnou moc mezi své jednotlivé orgány. U nás Ústavní soud neakceptoval zvláštní zákony pro konkrétní významné dopravní stavby s ohledem na současnou právní úpravu. Šlo však o obvyčné zákony, které neměly základ v žádném speciálním ústavním zákoně pro dopravní stavby.

1.2 Nález Ústavního soudu v Brně o jezech na Labi a letištní dráze Ruzyně

V roce 2004 došlo k doplnění zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě zákonem č. 118/2004 Sb. o nový § 3a: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.*“. Tento § 3a byl zrušen nálezem Ústavního soudu č. 327/2005 Sb. Hlavními námitky, pro které došlo ke zrušení § 3a byly:

- a) veřejný zájem konkrétní dopravní stavby byl určen Parlamentem, což je zásah do výkonné moci, byla narušena dělba moci,
- b) zákon nebyl obecný, ale ad hoc pro konkrétní dopravní stavbu,
- c) omezení soudního přezkumu.

Ústavní soud zrušil § 3a, protože došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Když Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní

5) Vládní návrh zákona o obchvatu Stendal. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/034/1203477.pdf>

6) Gesetz über den Bau der „Südmufahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde, přijat 28. 10. 1993 (č. 62/1993 BGBI. I, s. 1906, vydána 30. 11 1993, bgbl.de). https://www.gesetze-im-internet.de/s_dumfstg/BJNR190600993.html.

vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl do pravomoci moci výkonné. Napadený § 3a upravoval jedinečný případ a scházel mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejednalo o právní předpis, ale § 3a byl fakticky individuální právní akt.

Ústavní soud odkázal na judikaturu k dělbě moci a podotýká, že jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnosti interpelovat vládu a její členy, což je dáno přímo ústavním pořádkem. Jinak může Parlament do výkonné moci dávat podněty a doporučení, ale nemůže nahrazovat její rozhodování.

Došlo též k omezení práva na soudní přezkum vůči případným správním rozhodnutím, vydaných v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné dopravní stavby (vodní cesty), když byla ze soudního přezkumu vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten byl již stanoven zákonem, kterým jsou soudy dle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. Přestože § 3a nebyl soudní přezkum vyloučen, bylo jeho omezení natolik závažné, že se jednalo o porušení práva na spravedlivý proces.

Další zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně stanovil ve svém § 1, že vzletová a přistávací dráha 06R-24L letiště Praha Ruzyně, jakož i některé další stavby, jsou veřejným zájmem. Dále stanovil zvláštní právní úpravu pro správní řízení týkající se stavby vzletové a přistávací dráhy, např. zkrácení lhůt nebo vyloučení přerušování řízení. Následně Ústavní soud v nálezu č. 124/2009 Sb. (letištní dráha Ruzyně, Pl.ÚS 24/08) judikoval, že stanovení:

- a) existence veřejného zájmu zákonem (Parlamentem) na výstavbě vzletové a přistávací dráhy letiště je v rozporu s principem dělby moci,
- b) existence veřejného zájmu v konkrétní věci není v souladu s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť vylučuje možnost posouzení jeho existence v rámci správního soudnictví,
- c) zvláštní úpravy správního řízení pro konkrétní věc neobstojí z hlediska zásady rovnosti, pokud ze zákona neplyne, byť i jen implicitně, účel, který by jí odůvodnil.

2. EVROPSKÉ A MEZINÁRODNÍ PRÁVO

Česká republika je stejně jako Německo součástí Evropské unie a má obdobné mezinárodněprávní závazky. Pokud tedy německý zákon prošel, aniž by vůči němu relevantní evropské orgány (Evropská komise, Soudní dvůr EU) nebo jiné mezinárodní organizace a orgány, jakožto subjekty mezinárodního práva, namítly porušení norem evropského či mezinárodního práva, může i Česká republika využít této možnosti, pokud nerozšíří záběr (působnost) zákona více, než je působnost německého zákona pro dopravní stavby.

V případě Německa nejde o nové řešení urychlení významných staveb, ale bylo takto postupováno i v 90. letech 20. století. Kdyby byly zásadní námitky možného střetu s evropským právem, tak by za tak dlouhou dobu mohly být uplatněny. To, že se tak nestalo, dokazuje možnost zvolené cesty německého zákona pro dopravní stavby z pohledu evropského práva.

Též právní akty práva Evropské unie *a priori* deklarují veřejný zájem k některým společným projektům dopravních a energetických staveb. Jedná se například o nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 347/ /2013/EU, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě. V tomto nařízení je ve vztahu ke konkrétnímu projektu výslovně zakotven „*převažující veřejný zájem*“ v podobě „*prioritního statusu na vnitrostátní úrovni s cílem zajistit jejich rychlé administrativní zpracování*“ (čl. 7 odst. 1 a 8 a čl. 28 recitálu⁷⁾ nařízení). Řešení zvolené překládaným ústavním zákonem není v rozporu s unijním právem, neboť to s konstrukcí deklarace veřejného zájmu u konkrétních stavebních projektů samo pracuje.

3. ÚSTAVNÍ PRÁVO ČR

Základním problémem při dodržení rozsahu působnosti německého zákona pro dopravní stavby je otázka, zda tento způsob řešení, byť souladný s evropským a mezinárodním právem, je slučitelný s ústavním pořádkem ČR. Rozdíl v ústavnosti Německa a České republiky spočívá v tom, že Ústava ČR⁸⁾ je rigidně svázána s trojdělbou státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Takto jsou nazvány druhá až čtvrtá hlava Ústavy a např. prezident a vláda jsou upraveny ve společné hlavě nazvané výkonná moc. Naproti tomu v Německu je trojdělba státní moci používána jako teoretický koncept, ale není pevně zapracována do struktury německého Základního zákona (německé ústavy)⁹⁾ a do řazení jednotlivých orgánů pod jednotlivé dílčí složky státní moci. Např. spolkový prezident a vláda jsou upraveny v samostatných hlavách Základního zákona a ne jako u nás pod společnou hlavou Ústavy nazvanou „Výkonná moc“, Spolkový sněm není definován jako zákonodárná moc, byť ta je jeho obsahem, ale pouze je určena jeho působnost v zákonodárství. Zákonodárnou působnost má vedle Spolkového sněmu i Spolková rada a zemské sněmy.

3.1. Právní zvyklost

Právní zvyklost je v evropské kontinentální právní kultuře vnímána jako nezávazná. Nicméně má význam, především na ústavní úrovni – ústavní zvyklost, kdy ji Ústavní soud výslovně uznal za pramen práva.¹⁰⁾ Z tohoto pohledu je nutné mít na paměti, že přijetí stavebních aktů formou zákona u nás nemá tradici a tedy právní zvyklost hovoří proti

7) Recitály jsou ustanovení předcházející vlastnímu textu nařízení a jsou v některých případech výkladem či důvodovou zprávou k vlastnímu textu nařízení.

8) Ústava č. 1/1993 Sb.

9) Základní zákon Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949, č. 1/1949 BGBl. I, s. 1.

10) Nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a 285/2001 Sb.

takovému postupu. Nicméně i zavedení úřadu prezidenta republiky u nás v roce 1918 nemělo oporu ve zvyklosti, přesto byly tento ústavní institut a mnohé jiné, ve své době také nezvyklé, zavedeny.

Ve stavebním právu již byla u nás akceptována situace, kdy jeden a tentýž cíl mohl být dosažen individuálním právním aktem – správním rozhodnutím nebo normativním právním aktem – právním předpisem. Šlo o vyhlášení stavební uzávěry podle stavebního zákona z roku 1976, jež bylo možno učinit správním rozhodnutím stavebního úřadu nebo nařízením obce či kraje.¹¹⁾ Rovněž je naší právní zvyklostí, že nařízení vlády se může týkat i vyhlásování a umisťování konkrétních věcí, včetně toho, že se mění práva a povinnosti vlastníků na dotčeném území (vyhlášení konkrétních ptačích rezervací, chráněných území, národních kulturních památek).

3.1. Shrnutí východisek

Německá právní úprava dokazuje, že významné dopravní stavby vyžadují zvláštní právní úpravu pro své schvalování, aniž by byl rozpor s právem Evropské unie. Vzhledem k vyššímu důrazu na dělbu moci v Ústavě ČR a odlišným právním zvyklostem nelze německou právní úpravu doslovně převzít. Řešením je přijetí ústavního zákona, jenž vytvoří ústavní předpoklad v právním řádu pro specifické schvalování staveb zvláštního významu, čímž odstraní námitku neústavnosti, přitom se ponechá určení a schválení těchto staveb v rámci výkonné moci (vláda) a přímo z ústavních pravidel bude zajištěna soudní kontrola (Ústavní soud).

4. NÁVRH ŘEŠENÍ

Při posuzování vhodnosti zařazení obsahu německého zákona do právního řádu ČR je zřejmé, že se tento zákon vymyká našim legislativním zvyklostem. Přesto může být inspirací pro novou právní úpravu, ale nelze jej jednoduše převzít do našeho právního řádu. Dále musí být zohledněn názor Ústavního soudu, že zákon má být obecný, konkrétní stavbu za stavbu ve veřejném zájmu může označit a v území ji umístit výkonná moc a je třeba toto rozhodnutí ponechat pod soudní kontrolou.

Bezkonfliktní řešení s ústavností v našem právním řádu by poskytlo přijetí ústavního zákona, výslovně umožňujícího přijetí zvláštních postupů pro schvalování staveb zvláštního významu. Takový ústavní zákon se stane součástí ústavního pořádku se stejnou právní silou jako Ústava a prováděcí obvyklé zákony v něm budou mít ústavní oporu. Tím odpadnou námitky vůči (ne)ústavnosti takového postupu. Nelze vyloučit, že odpůrci tohoto řešení, budou s odkazem na kauzu Melčák, kdy Ústavní soud zrušil v roce 2009 i ústavní zákon,¹²⁾ vystupovat proti ústavnímu zákonu o stavbách zvláštního významu. Ovšem zrušení ústavního zákona Ústavním soudem je významnou částí právní veřejnosti kritizová-

11) § 32 odst. 1 písm. d) a § 33 stavebního zákona č. 33/1976 Sb.

12) Nález č. 318/2009 Sb. (Pl.ÚS 27/09), kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

no jako neústavní exces.¹³⁾ Navíc došlo k personální obměně Ústavního soudu a po roce 2009 již nikdy nepřistoupil Ústavní soud k rušení ústavních zákonů.

Nevýhodou tohoto řešení je zvýšený požadavek na ústavní většinu při přijímání ústavního zákona v Parlamentu. Nicméně urychlení dopravních staveb nemají v politickém programu jen vládní strany, ale i opoziční. Má-li být zajištěna ústavní opora zvláštním postupům pro povolení staveb zvláštního významu, je nutné přijetí nového ústavního zákona s tímto obsahem:

- a) Určení konkrétních staveb zvláštního významu bude v rukou výkonné moci, a to konkrétně v rámci politiky územního rozvoje, kterou pořizuje ústřední správní úřad pro oblast územního plánování a stavebního řízení – Ministerstvo pro místní rozvoj a následně schvaluje vláda, a to navrženou formou vyhlášení těchto staveb nařízením vlády, což je právní předpis vydávaný vládou jako vrcholným orgánem výkonné moci.¹⁴⁾
- b) Určení staveb se děje v rámci přípravy a schvalování politiky územního rozvoje, jejíž proces přípravy je upraven ve stavebním zákoně¹⁵⁾ a jde o základní územně plánovací nástroj celostátního významu.
- c) Vyhlášení nařízením vlády zajišťuje přezkoumatelnost tohoto aktu i přijímacího procesu Ústavním soudem, a to i na návrh parlamentní menšiny. Ústavní soud je součástí soudní moci.¹⁶⁾ Nařízení vlády může být zrušeno Ústavním soudem na návrh skupiny 25 poslanců či 10 senátorů, ale také zastupitelstva kraje a dalších aktivně legitimovaných subjektů, včetně ústavního stěžovatele.¹⁷⁾ Ústavní úprava nevyloučí alternativní řešení v rámci územního rozvojového plánu a následnému vydání rozhodnutí o umístění a povolení stavby formou správního rozhodnutí, kdy je zajištěna kontrola správními soudy.
- d) Není dotčena právní úprava vyvlastnění. Vyvlastňovací řízení bude probíhat podle obecné právní úpravy před obecnými vyvlastňovacími úřady – úřady obcí s rozšířenou působností. Zachována je plně přezkoumatelnost vyvlastnění ve správním soudnictví.

4.1. Ústavní zákon o stavbách zvláštního významu

Ústavní zákon vyvrací námitky ve věci ústavnosti. Ústavní zákon se stane ústavní oporou pro zvláštní úpravu schvalování umístění těchto staveb, což blíže stanoví obyčejný zákon. To je zásadní odlišnost od zákonů ve věci jezů na Labi a letištní dráhy Ruzyně, které takovou ústavní oporu neměly. Na druhé straně však ústavní zákon nemůže rušit naše mezinárodní závazky, např. i v ochraně životního prostředí, a základní lidská práva (vyvlastňovací řízení).

13) KOUDELKA, Zdeněk. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Právník* 10/2010, ISSN 0231-6625, s. 1067–1086. *Státní zastupitelství* 11/2011. ISSN 1214-3758, s. 9–23.

14) Čl. 67 odst. 1 a čl. 79 Ústavy č. 1/1993 Sb.

15) § 20 písm. b)–d), § 61 písm. b), § 70–71e stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Dříve § 31–35 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

16) Hlava čtvrtá Ústavy – Soudní moc.

17) § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Bude nutný i prováděcí obvyčejný zákon. Ten by však měl pevnou oporu v ústavním zákoně. Na ústavní úrovni by mělo být řešeno nové pojetí obsahu politiky územního rozvoje státu. Tento nástroj územního plánování je v právním řádu upraven stavebním zákonem. Nově by byl na ústavní úrovni určen jako základ pro umístění a povolení stavby zvláštního významu pro významné veřejně prospěšné stavby. Ústavní zákon lze projednat dřív než obvyčejný prováděcí zákon, což je i legislativně správné, jelikož Senát není vázán pro projednání lhůtou 30 dnů, zatímco pro projednání obvyčejného zákona ano.¹⁸⁾

Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj a schvaluje vláda.¹⁹⁾ Je tedy naplněno, že ústavní zákon i zákon je obecným předpisem a určení konkrétní dopravní stavby za stavbu zvláštního významu přísluší výkonné moci, což byla jedna z hlavních námitek Ústavního soudu při posuzování zákona o jezích na Labi. Nicméně významné dopravní stavby jsou obecnou ústavní normou prohlášeny za veřejně prospěšné stavby ve veřejném zájmu, tento statut je jim přiznán samotným ústavním pořádkem.

Ústavní zákon předpokládá, že rozhodnutí o umístění a povolení stavby zvláštního významu může mít formu správního rozhodnutí nebo nařízení vlády, určí-li tak vláda. Pokud budou vydány formou nařízení vlády, je zajištěna kontrola soudní mocí prostřednictvím Ústavního soudu. Nařízení vlády může být zrušeno Ústavním soudem. Parlamentní menšina i krajská územní samospráva může iniciovat přezkum takového nařízení vrcholným soudním garantem ústavnosti a zákonnosti – Ústavním soudem.

I když se lze setkat s tvrzením, že nařízení má být vždy obecné,²⁰⁾ naše právní tradice a zvyklost se s tímto tvrzením neztotožňuje. Přitom jsou taková nařízení vydávána bez výslovného zákonného zmocnění přímo na základě ústavy²¹⁾ nebo i na základě výslovného zákonného zmocnění. Příkladem nařízení vlády, které řeší konkrétní věci, je např. nařízení bez zákonného zmocnění o zřízení Kanceláře veřejného ochránce práv v Brně,²²⁾ nařízení vlády vydávána na základě zákonného zmocnění vyhlášující konkrétní ptačí oblasti,²³⁾ konkrétní chráněné krajinné oblasti²⁴⁾ či konkrétní věc za národní kulturní památku.²⁵⁾ Obdobně jsou vydávány v konkrétních věcech jiné normativní správní

18) Čl. 46 Ústavy č. 1/1993 Sb.

19) § 20 písm. b) a c), § 71a stavebního zákona č. 283/2021 Sb.

20) VOPÁLKA, V. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. C.H. Beck, 2012, s. 63, marg. 68.

21) Čl. 78 Ústavy č. 1/1993 Sb.

22) Nařízení vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona o veřejném ochráníci práv, které bylo vydáno jen k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochráníci práv, aniž by však zákon k vydání nařízení přímo zmocňoval.

23) Např. nařízení vlády č. 26/2005 Sb., kterým se vyhláší ptačí oblast Soutok-Tvrdonicko na základě § 45e odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

24) Např. nařízení vlády č. 83/2019 Sb., o chráněné krajinné oblasti Moravský kras na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

25) Např. nařízení vlády č. 33/2019 Sb., o prohlášení usedlosti Bertramka v Praze za národní kulturní památku na základě § 4 odst. 1 zákona č. 33/2019 Sb., o státní památkové péči.

akty – např. vyhlášky Ministerstva kultury stanovící památkové zóny a jejich rozsah²⁶⁾ nebo nařízení krajů stanovící přírodní památku.²⁷⁾

Právě nařízení, kterým se vyhláší ptačí oblasti a jejich umístění a obdobně též krajinné oblasti či konkrétní věci za národní kulturní památku, jsou obdobou nařízení pro vyhlášení a umístění staveb zvláštního významu, jelikož i ony jsou konkrétní, stanoví umístění určitého právního předmětu v území (ptačí oblast, chráněná oblast, národní kulturní památka) v rámci přílohy daného nařízení a to včetně identifikace parcel podle jejich označení v katastru nemovitostí. Přitom se tato nařízení dotýkají vlastníků konkrétních nemovitostí a zatěžují je povinnostmi či omezeními, přičemž vlastníkem památek nebo pozemků v chráněných a ptačích oblastech není vždy stát.

Možnost změny formy určitého právního aktu, dokazuje vyhlášení závazných částí územního plánu obcí. Po dlouhou dobu byly závazné části územních plánů vyhlášovány formou obecně závazné vyhlášky a to až do 30. 6. 2006.²⁸⁾ Následně byla forma vyhlášení územních plánů změněna na opatření obecné povahy.²⁹⁾ Tedy původně byl územní plán vyhlášován právním předpisem a nebyl přezkoumatelný ve správním soudnictví, ale jako právní předpis Ústavním soudem. I když byl přezkoumatelný ve správním soudnictví jako opatření obecné povahy, byla původně výlučná jednoinstanční příslušnost Nejvyššího správního soudu. Nyní máme dvojinstanční příslušnost krajského soudu a Nejvyššího správního soudu pro kasační stížnost.³⁰⁾ Naproti tomu máme výlučnou jednoinstanční příslušnost Nejvyššího správního soudu pro přezkum územního rozvojového plánu.³¹⁾ Tedy dochází k různým změnám z hlediska vyhlášení určitého právního obsahu různými správními akty s různou příslušností soudního přezkumu.

Pro případné umístění stavby lze využít i územní rozvojový plán schvalovaný vládou a pořizovaný Ministerstvem pro místní rozvoj jako opatření obecné povahy.³²⁾ Jde o nový institut stavebního práva. Na druhé straně se však na něj striktně neváže, ale umožňuje stanovení a umístění staveb zvláštního významu na základě politiky územního rozvoje přímo nařízením vlády. Opatření obecné povahy, jímž má být územní rozvojový plán vyhlášen, není právním předpisem a počítá se s přezkumem Nejvyšším správním soudem.

26) Vyhláška Ministerstva kultury č. 484/1992 Sb., o prohlášení lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu.

27) Nařízení Královéhradeckého kraje č. 2/2020 Věstníku právních předpisů Královéhradeckého kraje o zřízení přírodní památky Čertovy hrady.

28) § 29 odst. 3 stavebního zákona č. 50/1976 Sb.

29) § 43 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

30) § 101c soudního řádu správního č. 150/2002 Sb. ve znění zákona č. 127/2005 Sb. a dále po zrušení zákonem č. 303/2011 Sb.

31) § 310 stavebního zákona č. 283/2021 Sb.

32) § 20 písm. e) a f), § 21 odst. 2 písm. d), § 73 odst. 1, § 74–76 stavebního zákona č. 283/2021 Sb.

4.1.1 Znění ústavního zákona o stavbách zvláštního významu

ÚSTAVNÍ ZÁKON

o stavbách zvláštního významu

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. 1

(1) *Vláda může v politice územního rozvoje stanovit v oblasti dopravy, vodního hospodářství a energetiky stavby, které prohlásí ve veřejném zájmu za veřejně prospěšné stavby zvláštního významu. Určení těchto staveb se vyhláší nařízením vlády.*

(2) *Umístění a povolení staveb zvláštního významu může stanovit nařízení vlády nebo správní rozhodnutí za podmínek stanovených zákonem.*

(3) *Určení i umístění a povolení staveb zvláštního významu je závazné pro správní úřady, obce a kraje při tvorbě územně plánovací dokumentace a územní i stavební rozhodování. Jsou-li v rozporu, použije se přednostně určení, umístění a povolení staveb zvláštního významu před územně plánovací dokumentací a rozhodnutími správních úřadů.*

Čl. 2

Zákonem provádějící tento ústavní zákon nesmí být dotčeny mezinárodní závazky plynoucí z mezinárodních smluv ratifikovaných prezidentem republiky se souhlasem Parlamentu, které mají přednost před zákonem.

Čl. 3

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního roku následujícího po dni vyhlášení.

4.2 Prováděcí obyčejný zákon o stavbách zvláštního významu

Obyčejný zákon bude prováděcím zákonem k ústavnímu zákonu. Obyčejný zákon může být zpracován formou samostatného zvláštního zákona anebo jako zvláštní část stavebního zákona nebo liniového zákona. Odlišná zvláštní úprava by měla být jen tehdy, je-li důvodná, protože ve stavebním zákoně nebude obsažena. Zásady prováděcího zákona:

1. Úřad vedoucí řízení, dotčené úřady a vláda

Správním úřadem vykonávajícím působnost podle zákona by bylo pro dopravní stavby Ministerstvo dopravy jako ústřední orgán státní správy pro tuto oblast přímo nebo skrze Dopravní a energetický stavební úřad, pokud by zákon nestanovil jinak.

Právo dotčených úřadů vydávat stanoviska by pro stavbu zvláštního významu příslušela vždy ústředním správním úřadům (ministerstvům), do jejichž rezortů patří dotčené správní úřady, které tato oprávnění mají podle obecných právních předpisů. Pokud by při vypořádání stanovisek došlo k rozporu mezi Ministerstvem dopravy a dotčeným ministerstvem, rozhodla by vláda usnesením, které je závazné pro všechny ústřední správní úřady (ministerstva).³³⁾

33) § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

2. Žadatel – stavebník

Žadatelem o umístění a povolení stavby (stavebníkem) může být jen stát nebo osoba zřízená státem za účelem rozvoje, výstavby či provozování dopravních cest celostátního významu nebo nadregionálního významu (Ředitelství silnic a dálnic, Ředitelství vodních cest). Žádost o umístění a povolení stavby by obsahovala zejména:

- popis dotčených veřejných a soukromých zájmů, včetně dopadů na životní prostředí,
- věcné skutečnosti nutné pro zvážení i zvažované alternativy,
- podmínky, za jakých může být schválen projekt dopravní stavby,
- kompenzační opatření a kterým osobám přísluší nárok na přiměřené odškodnění.

3. Společné povolení o umístění a povolení stavby

Bude vydáno společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby.

4. Forma závěrečného rozhodnutí

Územní rozhodnutí pro stavbu zvláštního významu by se vydávalo formou správního rozhodnutí, pokud by vláda nestanovila, že se vydá formou normativního správního aktu – nařízení vlády. I když se lze setkat s tvrzením, že nařízení má být obecné,³⁴⁾ naše právní tradice a zvyklost se s tím neřídí. Změnou územního rozhodnutí jako individuálního právního aktu na normativní právní akt je vyloučena působnost správního soudnictví. Ovšem je zachována soudní kontrola skrze Ústavní soud. Žádný mezinárodní závazek nestanoví, který soud má vykonávat soudní kontrolu v konkrétních věcech. Naopak v řadě věcí může i dnes po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu do věci vstoupit Ústavní soud na základě ústavní stížnosti.

Zda se určitá věc stanoví individuálním právním aktem, normativním právním aktem nebo na pomezí obou stojícím opatřením obecné povahy je prioritně na určení zákonodárce. Soudní ochrana je vůči všem těmto aktům, rozdílná je jen příslušnost soudu – správní soudy nebo Ústavní soud. I v době covidové v letech 2020–2022 byla řada stejných věcí (např. omezení obchodu a služeb) obsahově shodně regulována buď právním předpisem – krizové opatření vydané usnesením vlády podléhající kontrole Ústavního soudu, anebo opatřením obecné povahy – mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví podléhající kontrole správního soudnictví.

Je-li stavební akt vydán jako právní předpis, umožní se přímá kontrola Ústavním soudem. Je zachována soudní kontrola výkonné moci i ze strany opozice. Ústavní soud by byl příslušný rozhodnout hned, což podstatně zkrátí proces soudní kontroly, protože jinak se k němu věc stejně může dostat po delší době v rámci ústavní stížnosti.

5. Účast veřejnosti a dotčených osob

Spis se povede elektronicky a bude veřejně přístupný na internetu. Oznámení o řízení a elektronická adresa spisu se zveřejní po dobu vedení řízení trvale na úřední desce Mini-

34) VOPÁLKA, V. In: HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání C.H. Beck, 2012, s. 63, marg. 68.

sterstva dopravy. Informace o zahájení řízení se oznámí všem obcím, na jejichž území má být stavba zvláštního významu umístěna.

Každý by mohl podat vyjádření (námitku) ke stavbě ve lhůtě stanovené Ministerstvem dopravy, která nesmí být kratší než 3 měsíce. Po lhůtě se provede veřejné projednání stavby nebo její části pro obce podle území obcí s rozšířenou působností. Na projednání mohou osoby s trvalým pobytem či sídlem ve správním obvodu obce s rozšířenou působností podávat další vyjádření.

Ministerstvo dopravy připraví návrh příslušného právního předpisu, kterým se stanoví umístění stavby s důvodovou zprávou. Tento návrh zveřejní dálkovým přístupem. Přijetí daného právního předpisu lze učinit nejdříve po měsíci od zveřejnění.

6. Posouzení vlivu na životní prostředí

Posouzení vlivu na životní prostředí by probíhalo dle obecné úpravy s těmito odlišnostmi:

- a) posouzení by u staveb zvláštního významu činilo Ministerstvo životního prostředí jako ústřední správní úřad pro danou oblast³⁵⁾ v součinnosti s Ministerstvem dopravy,
- b) vyskytnou-li se při posuzování rozpory mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem dopravy, vyřeší je vláda jako ústavní vrcholný orgán výkonné moci.

7. Účastníci řízení

Bude-li rozhodnutí o umístění a povolení stavby vydáváno formou nařízení vlády, tak by v rámci přípravy tohoto nařízení nebyli účastníci řízení ve smyslu správního řízení podle správního řádu a nepostupovalo by se podle správního řádu, pokud by zákon výslovně nestanovil jinak. Práva osob na přístup k informacím a vyjádření jsou zajištěna veřejností spisu a možností pro každého podávat vyjádření (námitky). Obdobně nejsou účastníci řízení ani při vydání nařízení vlády o prohlášení určité věci národní kulturní památkou či vyhlášení chráněné krajinné oblasti, byť i zde jsou dotčena práva osob žijících a vlastnických majetek na daném území. Vlastníci nemovitostí budou řádným účastníky případného vyvlastňovacího řízení.

8. Doručování listin

Listiny se dle obsahu doručují jen žadateli a obcím, na jejichž území má být stavba umístěna. Doručuje se do datové schránky. Tyto listiny jsou každému přístupné dálkovým přístupem v elektronickém spisu.

9. Užití stavebního zákona

Pokud by zvláštní zákon nestanovil jinak, použije se stavební zákon.

35) § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.

„Postavení“ stavebního úřadu ve struktuře obecního a krajského úřadu

Aleš Mácha

Úvodem

V souvislosti s přijetím zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“) a jeho novely provedené zákonem 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 (dále jen „věcná novela“) a dílčími změnami ve struktuře stavebních úřadů se opět rozevřela otázka, jak je to s postavením stavebního úřadu na obcích a krajích, resp. obecních a krajských úřadech. Tato otázka se stala předmětem zájmu také v souvislosti se zrušením speciálních stavebních úřadů.¹⁾

Jednak lze často zaslechnout výklad, že nový stavební zákon a jeho doprovodný změnový zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se stavebním zákonem, a následná věcná novela nového stavebního zákona, ruší silniční správní úřady, resp. vodoprávní úřady jako takové. Zaznívají také interpretace v tom smyslu, že nový stavební zákon opomněl upravit otázku postavení stavebních úřadů na městských částech a městských obvodech hl. m. Prahy a statutárních městech. Často lze také zaslechnout otázky směřující k nutnosti reorganizace obecních a krajských úřadů v souvislosti s novým stavebním zákonem. Tento článek si klade za cíl zodpovědět či vyvrátit výše uvedené mýty.

Stavební úřad jako součást obecního nebo krajského úřadu

Výkon působnosti stavebního úřadu je v podmínkách stávajícího stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), tak i nového stavebního zákona, postaven na tzv. smíšeném modelu výkonu veřejné správy.²⁾ Smíšený model výkonu veřejné správy je založen na reformě veřejné správy z přelomu tisíciletí, kdy došlo ke zrušení okresních úřadů a přesunu jejich kompetencí blíže občanům na úroveň obcí a krajů.³⁾ Smíšený model výkonu veřejné správy je založen na ústavním základě

1) Speciálními stavebními úřady jsou v souladu s § 15 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, § 36 odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění do 31. 12. 2023, § 7 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění do 31. 12. 2023, § 40 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění do 31. 12. 2023 a § 15 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění do 31. 12. 2023, Úřad pro civilní letectví, drážní úřady, silniční správní úřady a vodoprávní úřady.

2) O snahách o přesun výkonu státní správy na úseku povolování staveb v rámci rekodifikace stavebního práva jsem již pojednal na stránkách tohoto časopisu v čísle 4/2022, proto se zde omezuji na pouhé konstatování finálního stavu po věcné novele nového stavebního zákona.

3) V oblasti stavebního práva to však nebylo „úplnou novinkou“, neboť podle § 117 zákona

v tom smyslu, že obcím a krajům jako územním samosprávným celkům přísluší primárně vykonávat a obstarávat vlastním jménem a na vlastní odpovědnost nejen záležitosti jim vlastní (samospráva), ale také na základě zákona svěřenou působnost v oblasti státní správy, a to jménem orgánu územního samosprávného celku, avšak na základě odpovědnosti a finančního příspěví státu.⁴⁾ Orgány územního samosprávného celku v takovém případě vykonávají tzv. nepřímou státní správu.⁵⁾

Ústava České republiky toto pravidlo zakotvuje v čl. 105 tak, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Tím je vyjádřena skutečnost, že výkon státní správy není svěřen územnímu samosprávnému celku jako takovému, tedy samotné obci nebo kraji, ale přímo jejich orgánům, které mají působnost v oblasti přenesené působnosti (tzv. přenesené státní správy) vykonávat.⁶⁾ Nejčastěji je tímto orgánem, kterému je výkon přenesené působnosti (státní správy) svěřen, obecní úřad, resp. krajský úřad.

V tomto kontextu se tedy v oblasti přenesené působnosti setkáme s tím, že řada zákonů chránících veřejné zájmy na vymezeném úseku veřejné správy svěřuje obecnímu nebo krajskému úřadu určité kompetence v oblasti veřejné správy a za tímto účelem vymezují strukturu orgánů v dané oblasti veřejné správy legislativní zkratkou tak, aby v právním předpisu mohla být působnost v určité záležitosti vymezena ve vztahu k obecně označenému úřadu nebo orgánu. V samostatném ustanovení právního předpisu je proto soustava těchto orgánů označena obecným vymezením a následně zřízena struktura těchto orgánů od ústřední úrovně po úroveň regionální či místní. Proto např. zákon č. 13/1997 Sb. hovoří o silničních správních úřadech, přičemž v samostatném ustanovení definuje tuto soustavu silničních správních úřadů a stanovuje i jejich působnost, resp. kompetence. Obdobně lze hovořit o orgánech státní památkové péče nebo orgánech státní správy lesů či orgánech ochrany přírody a krajiny⁷⁾ Ve všech těchto příkladech jsou jako orgány vykonávající státní správu na výše uvedených úsecích uvedeny též obecní úřady nebo krajské úřady.

č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění do 30. 6. 1998, mohl být městský nebo místní národní výbor, potažmo obecní úřad, stanoven okresním národním výborem, resp. okresním úřadem, stavebním úřadem. Od 1. 7. 1998 se pak do právního řádu dostává zakotvení těchto tzv. „historických“ stavebních úřadů na obcích, a to zákonem č. 83/1998 Sb., což bylo následně převzato i stávajícím stavebním zákonem (srov. § 13 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.).

- 4) Viz § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
- 5) SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 26, KOPEC-KÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 6.
- 6) Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad, případně další orgány zřízené zákonem. Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.
- 7) Viz § 40 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, § 25 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, § 47 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, a § 75 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Obdobná situace je i v případě stavebních úřadů, kdy nový stavební zákon stanovuje v § 30 působnost orgánů veřejné správy na úseku stavebního řádu, kdy tuto působnost vykonávají stavební úřady, kterými jsou i krajské stavební úřady a obecní stavební úřady. Krajskými stavebními úřady jsou pak krajské úřady, obecními stavebními úřady obecní úřady obcí s rozšířenou působností a dále ty pověřené obecní úřady a obecní úřady, které budou uvedeny v prováděcí vyhlášce k novému stavebnímu zákonu.⁸⁾ Ustanovení § 34 a 34a nového stavebního zákona vymezuje kompetence krajských stavebních úřadů a obecních stavebních úřadů, jinými slovy stanoví ve věcech kterých staveb jsou tyto stavební úřady oprávněny činit úkony a vydávat správní akty podle nového stavebního zákona (resp. části šesté). Na toto vymezení je totiž nutné nahlížet tak, že nový stavební zákon svěřuje obecnímu nebo krajskému úřadu určité kompetence v oblasti státní správy na úseku povolování staveb, resp. stavebního řádu.

V případě silničních správních úřadů, orgánů státní památkové péče, ale i stavebních úřadů na krajských a obecních úřadech totiž hovoříme o tzv. správních úřadech ve funkčním pojetí. O správním úřadu ve funkčním pojetí hovoříme tehdy, pokud nějakému existujícímu, navenek ohraničenému správnímu úřadu (v institucionálním pojetí) je zákonem přiřazen přesně specifikovaný svazek kompetencí. Jinými slovy jde o přiřazení agendy již existujícímu správnímu úřadu. Nevytváří se tedy nová samostatná organizační struktura, ve smyslu institucionálním, např. vznik nové budovy úřadu. Již existující úřad „pouze“ dostane přiřazeny nové kompetence, resp. pravomoc a působnost na vymezeném úseku veřejné správy.⁹⁾

V případě stavebních úřadů je oním správním úřadem, kterému jsou přiřazeny kompetence podle nového stavebního zákona, obecní a krajský úřad, které jsou primárně zřízeny jako orgány obcí a krajů a které podle zákona vykonávají primárně úkoly v samostatné působnosti a dále ty úkoly v přenesené působnosti, které jsou mu svěřeny na základě jiných právních předpisů.¹⁰⁾

Lze proto shrnout, že na úrovni obcí a krajů se nevytváří stavebním zákonem nová struktura stavebních úřadů, nýbrž všem krajským úřadům a vybraným obecním úřadům se svěřují kompetence podle nového stavebního zákona.

Stávající stavební zákon výše uvedené poněkud ještě komplikuje situací, kdy v § 15 konstruuje kategorii tzv. speciálních stavebních úřadů, neboť stanoví, že působnost stavebního úřadu s výjimkou územního rozhodování vykonávají také orgány vykonávající státní správu na vymezených úsecích státní správy, resp. na úseku pozemních komunikací, drah, civilních leteckých staveb a vodních děl. V případě staveb drah můžeme hovořit o přiřazení kompetencí „klasickému“ správnímu úřadu v institucionálním pojetí, neboť

8) Viz § 30 nového stavebního zákona.

9) SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 26, KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 265.

10) Viz § 109 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a § 129 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

funkci speciálního stavebního úřadu vykonávají drážní úřady jako navenek ohraničené úřady v institucionálním pojetí, jejichž primárním úkolem je plnit úkoly podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách. Obdobná je situace u civilních leteckých staveb, kde funkci speciálního stavebního úřadu plní Úřad pro civilní letectví.

V případě speciálních stavebních úřadů ve věcech pozemních komunikací a vodních děl je však situace komplikovanější, neboť u nich fakticky můžeme na úrovni obcí a krajů hovořit o jakémsi správním úřadu ve funkčním pojetí „na druhou“. Funkci speciálního stavebního úřadu ve věcech pozemních komunikací a vodních děl vykonávají silniční správní úřady a vodoprávní úřady. Silniční správní úřady ani vodoprávní úřady však na úrovni obcí a krajů nemají žádnou navenek ohraničenou strukturu, nejsou úřady v institucionálním pojetí, ale taktéž jejich funkci na úrovni obcí a krajů vykonávají obecní a krajské úřady. Jinými slovy obecní a krajské úřady v případě pozemních komunikací¹¹⁾ a vodních děl mají zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách, přiřazeny kompetence v těchto oblastech veřejné správy a tyto kompetence mají vykonávat jako silniční správní úřady, resp. vodoprávní úřady.

Stávající stavební zákon konstrukcí speciálních stavebních úřadů u pozemních komunikací a vodních děl proto v zásadě stanoví, že ty obecní a krajské úřady, které vykonávají působnost jako silniční správní úřady nebo vodoprávní úřady, mají zároveň ve věcech pozemních komunikací a vodních děl svěřenu působnost (speciálního) stavebního úřadu ve věcech těchto staveb. Avšak i v těchto případech pořád platí, že v konečném důsledku je úřadem, který kompetence na daném úseku vykonává, stále a pořád obecní nebo krajský úřad, stále jde jen o svěřeni dalších kompetencí obecnímu nebo krajskému úřadu. Navenek a z pohledu adresátů veřejné správy je ale pořád správním úřadem vykonávajícím veřejnou správu na výše uvedených úsecích obecní nebo krajský úřad.

V případě stavebních, resp. speciálních stavebních úřadů je tedy současná situace taková, že za výkon všech těchto kompetencí svěřených obecnímu nebo krajskému úřadu je odpovědný obecní a krajský úřad jako celek, jako samostatná organizační jednotka tvořící jeden úřad. Pro samotný výkon působnosti svěřené obecnímu nebo krajskému úřadu vykonávají vnitřní organizační jednotky daného úřadu nicméně stále platí, že působnost je svěřena úřadu jako celku, nikoliv jeho vnitřním organizačním jednotkám.¹²⁾

Zákon o obcích svěřuje radě obce pravomoc stanovovat rozdělení pravomocí v rámci úřadu, zřizovat a rušit odbory a oddělení úřadu.¹³⁾ V případě krajského úřadu přísluší tato pravomoc řediteli krajského úřadu.¹⁴⁾ Je tedy jen a pouze na radě obce, resp. řediteli krajského

11) Primárně silnic II. a III. třídy, místních komunikací a účelových komunikací.

12) Teoreticky je možné, aby zákon určil, že obecní nebo krajský úřad povinně zřídí určitou organizační jednotku, která bude odpovědná v rámci úřadu za výkon působnosti na daném úseku veřejné správy, nicméně v platném právním řádu se tato situace nevyskytuje.

13) § 102 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

14) § 69 odst. 2 písm. f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

úřadu, jak v rámci vnitřní struktury úřadu rozvrhne kompetence mezi jednotlivé odbory či oddělení úřadu a jak stanoví, která vnitřní organizační jednotka bude zajišťovat úkoly stanovené stavebním zákonem, resp. jinými právními předpisy. Stávající ani nový stavební zákon v žádném ustanovení nestanoví, že by obecní či krajský úřad, které vykonávají působnost stavebního úřadu, byly povinny za tímto účelem zřídit speciální či samostatný odbor, i když je nutno říci, že i takovéto úvahy byly na stole v rámci návrhu rekodifikace stavebního práva.

Je tedy i teoreticky možné a v praxi malých úřadů běžné, aby v případě obecního úřadu nedošlo k žádnému vnitřnímu členění a všichni zaměstnanci byli např. podřízeni přímo starostovi nebo tajemníkovi obecního úřadu.¹⁵⁾ Je proto teoreticky i možné, aby funkci stavebního úřadu nebo speciálního stavebního úřadu plnil např. živnostenský. Vše je závislé na rozdělení pravomocí radou obce nebo v případě krajského úřadu vnitřním předpisem (organizačního řádu) vydaného ředitelem krajského úřadu.

Lze shrnout, že v případě obecních a krajských úřadů nelze hovořit o odpovědnosti daného odboru nebo oddělení, které podle vnitřní organizační struktury zajišťuje výkon působnosti stavebního úřadu nebo speciálního stavebního úřadu, ale pouze o odpovědnosti obecního nebo krajského úřadu jako celku.¹⁶⁾

Jak bylo uvedeno výše, kompetence nejsou svěřeny danému odboru nebo oddělení, ale úřadu jako celku. Z hlediska výkonu působnosti stavebního úřadu stávající stavební zákon i nový stavební zákon pouze stanoví, že působnost podle stavebního zákona může obecní nebo krajský úřad vykonávat pouze prostřednictvím úředníků, kteří splňují zákonem stanovené kvalifikační předpoklady. Oba stavební zákony tedy stanoví, že obec i kraj jsou povinny tyto osoby zajistit pro řádný výkon působnosti podle stavebního zákona, avšak lhotejno kde a v jakém oddělení či odboru jsou tyto osoby zařazeny.¹⁷⁾

Ostatně skutečnost, že za výkon působnosti podle stavebního zákona, resp. jakéhokoliv jiného právního předpisu, odpovídá obecní nebo krajský úřad jako celek, osvědčuje i povinnost vydávat písemnosti jménem obecního nebo krajského úřadu jako celku, nikoliv jménem jednotlivého odboru či oddělení, které podle vnitřní organizační struktury plní funkci stavebního nebo speciálního stavebního úřadu.¹⁸⁾

15) V čele obecního úřadu stojí vždy starosta obce, za výkon přenesené působnosti pak ale odpovídá starostovi (!) tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena – viz § 109 odst. 1 a § 110 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

16) Viz také zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. V oblasti přenesené působnosti stát podle § 3 odst. 1 písm. c) tohoto zákona odpovídá za škodu, které způsobily orgány územních samosprávných celků, tedy za škodu, kterou způsobil obecní nebo krajský úřad jako takový.

17) Srov. § 13a stávajícího stavebního zákona a § 30a nového stavebního zákona.

18) Srov. § 111 odst. 2 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích:

„(2) Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v **přenesené působnosti orgánů obce**, s výjimkou nařízení obce, **se v záhlaví označují slovy „Obecní úřad“** („Městský úřad“, „Úřad městyse“) s uvedením názvu obce, městyse nebo města.

Mýtus první – nový stavební zákon ruší silniční správní úřady a vodoprávní úřady

Nový stavební zákon již s koncepcí výše uvedených speciálních stavebních úřadů z důvodu zjednodušení struktury stavebních úřadů nepočítá.¹⁹⁾ Kompetence dnešních speciálních stavebních úřadů dílem přechází na nově vzniknuvší Dopravní a energetický stavební úřad a dílem na „obecné“ stavební úřady.

Na Dopravní a energetický stavební úřad přechází ze speciálních stavebních úřadů agenda ve věcech dálnic, civilních leteckých staveb a obecně drah, jinými slovy na tento úřad přechází agenda Ministerstva dopravy jako speciálního silničního správního úřadu ve věcech dálnic, drážních úřadů jako speciálních stavebních úřadů ve věcech drah a Úřadu pro civilní letectví ve věcech civilních leteckých staveb.²⁰⁾ Na stavební úřady na úrovni obcí a krajů přechází ze speciálních stavebních úřadů stavební agenda ve věcech silnic, místních a účelových komunikací a problematika vodních děl.

Zároveň platí, že stavební agenda vybraných vodních děl bude vykonávána na úrovni kraje, resp. krajského úřadu a částečně na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností, obdobně to platí v případě silnic I. třídy, které budou povolovány z úrovně krajského úřadu. Místní a účelové komunikace budou povolovány z úrovně obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Vždy však platí, že úroveň krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností odpovídá úrovni, ze které byla předmětná stavba povolována podle stávajících předpisů jako na speciálním stavebním úřadu.

Jde-li např. o silnice I. třídy, ty jsou dnes povolovány na úrovni krajského úřadu, který u nich plní roli speciálního stavebního úřadu. Podle nového stavebního zákona to bude stále krajský úřad, který bude nikoliv jako speciální stavební úřad, ale jako „obecný/běžný“ stavební úřad i nadále silnice I. třídy povolovat a vykonávat působnost stavebního úřadu.²¹⁾ Obdobně lze odkázat na stavby vodních děl na úrovni kraje.²²⁾ Cílem tohoto stanovení kompetencí v novém stavebním zákoně bylo, aby rozhodování o těchto specifických stavbách bylo ponecháno tam, kde se o nich rozhoduje již dnes, a nedocházelo tak nutně ke kompetenčním přesunům vyžadujících i přesuny personální, finanční a materiální.²³⁾

(3) Vypracovávají-li písemnosti odbory obecního (městského) úřadu nebo úřadu městyse, uvede se pod záhlavím též název odboru, který písemnost vyhotovil. Stanoví-li zvláštní zákon jiné označení odboru, uvede se toto označení.“

19) Byť je samozřejmě otázkou, zda existence Dopravního a energetického stavebního úřadu jako nadřízeného orgánu krajských úřadů ve věcech vybraných staveb a zároveň Ministerstva dopravy a Ministerstva průmyslu a obchodu jako nadřízených správních orgánů Dopravního a energetického stavebního úřadu k jednoduchosti systému stavební správy přispívá...

20) Viz § 33 a příloha č. 3 nového stavebního zákona.

21) Srov. § 40 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění do 31. 12. 2023, a § 34 písm. a) bod 2) nového stavebního zákona.

22) Srov. § 107 odst. 1 písm. u) a x) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění do 31. 12. 2023, a § 34 odst. 1 písm. a) bod 4 až 8 nového stavebního zákona.

23) Srov. také § 34a odst. 2 nového stavebního zákona.

S ohledem na výše uvedenou charakteristiku stavebních úřadů a speciálních stavebních úřadů jako správních úřadů ve funkčním pojetí je proto nutné zdůraznit, že novým stavebním zákonem nedochází k žádnému rušení silničních správních úřadů nebo vodoprávních úřadů, či drážních úřadů, jako takových. Nový stavební zákon pouze odebírá těmto úřadům kompetence v oblasti stavebního zákona, ruší jejich postavení jako speciálních stavebních úřadů a přiřazuje tyto kompetence jinému úřadu.

Mýtus druhý – s ohledem na nový stavební zákon je nutná reorganizace krajského nebo obecního úřadu

Se zrušením speciálních stavebních úřadů, resp. s přesunem kompetencí na stavební úřady jako takové, se vyskytuje také otázka, zda je nutné v této souvislosti reorganizovat obecní či krajský úřad, neboť zpravidla agendu dnešního obecního stavebního úřadu vykonával jiný odbor než agendu speciálního stavebního úřadu. Agendu speciálního stavebního úřadu v případě staveb pozemních komunikací a vodních děl zpravidla vykonával ten odbor, který zároveň vykonával agendu silničního správního úřadu či vodoprávního úřadu.

Jak již bylo uvedeno výše, za výkon činností svěřených obecnímu nebo krajskému úřadu podle stavebního zákona odpovídá obecní nebo krajský úřad jako celek, nikoliv jeho jednotlivý odbor či oddělení. Stávající i nový stavební zákon pouze ukládají obecnímu a krajskému úřadu, aby vykonávaly činnost na úseku stavebního řádu prostřednictvím kvalifikovaných osob,²⁴⁾ opět bez ohledu na jejich organizační zařazení v obecním nebo krajském úřadu.

To znamená, že pokud dnešní pracovníci vykonávající působnost speciálního stavebního úřadu, jsou organizačně zařazení na jiném odboru či oddělení obecního či krajského úřadu, nemusí být nutně přeřazeni pod jiný odbor, resp. pod odbor či oddělení vykonávající působnost stavebního úřadu. Vždy bude na organizačním řádu daného úřadu stanovíciho, který odbor či oddělení bude vykonávat danou agendu. Je tedy teoreticky možné, aby silnice I. třídy byly jako doposud povolovány např. odborem dopravy či silničního hospodářství, nicméně stavba by byla povolena nikoliv již pod hlavičkou daného obecního či krajského úřadu jako speciálního stavebního úřadu, ale jako stavebního úřadu.

Samozřejmě bude na radě dané obce, případně tajemníkovi, a řediteli krajského úřadu, zda v rámci organizační struktury a rozdělení kompetencí uvnitř úřadu sloučí agendu povolování veškerých staveb pod jeden organizační útvar či ponechá stávající vnitřní strukturu úřadu.

V případě vodních děl lze dokonce doporučit, aby agenda povolování vodních děl byla zachována na stávajícím organizačním útvaru, resp. útvaru vykonávajícím působnost vodoprávního úřadu, a to s ohledem na případnou provázanost s povolením k nakládání s vodami. Byť zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s při-

24) Viz § 30a nového stavebního zákona.

jetím stavebního zákona, ruší § 15 a výrazně mění § 9 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, a tedy neoddělitelnost stavebního povolení a povolení k nakládání s vodami, bude zde i po 1. 7. 2024 stále zásadní provázanost povolení záměru a povolení k nakládání s vodami.

Podle § 9 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění zákona č. 284/2021 Sb., je totiž povolení k nakládání s vodami podmínkou vykonatelnosti povolení záměru podle stavebního zákona. To tedy fakticky znamená, že být lze tato dvě povolení vydat nezávisle na sobě, bez povolení k nakládání s vodami nelze započít se stavbou vodního díla, pokud lze povolení k nakládání s vodami vykonávat pouze užíváním povoleného vodního díla. Častější však zřejmě bude situace, kdy stavebník požádá jak o stavební povolení k vodnímu dílu, tak zároveň o povolení k nakládání s vodami. Pokud k těmto povolením bude příslušný tentýž obecní nebo krajský úřad, lze více než doporučit, aby příslušný obecní nebo krajský úřad vydal usnesení o spojení těchto řízení do tzv. společného řízení podle § 140 správního řádu a vydal o stavbě jedno společné povolení, které bude obsahovat nejen náležitosti podle nového stavebního zákona, ale zároveň obsahovalo i náležitosti povolení k nakládání s vodami pro dané vodní dílo.

U staveb vodních děl je proto na zvážení, zda povolování těchto staveb zůstane organizačně fakticky na vodoprávním úřadu, nebo zda bude v rámci vnitřní struktury úřadu nastavena úzká spolupráce mezi útvarem vykonávajícím působnost stavebního úřadu a útvarem vykonávajícím působnost vodoprávního úřadu.

Co se týče „přechodu“ úředníků speciálních stavebních úřadů na stavební úřad a splnění kvalifikačních předpokladů, nový stavební zákon na tuto situaci ne bohužel dokonale myslí v § 313 odst. 4, jehož cílem je stanovit, že úředníci splňující kvalifikační požadavky pro výkon činnosti na speciálním stavebním úřadu podle dosavadních právních předpisů budou splňovat požadavky na výkon činnosti stavebního úřadu podle nového stavebního zákona. Bohužel toto ustanovení obsahuje legislativní chybu, přestože jeho účel je více než jasný.²⁵⁾

Mýtus třetí – nový stavební zákon zapomněl na stavební úřady na městských částech a obvodech

Jednou z interpretací nového stavebního zákona je také to, že nový stavební zákon opomněl reagovat na skutečnost, že existují stavební úřady na městských částech a městských obvodech hl. m. Prahy a statutárních měst. V důsledku zrušení stavebních úřadů na městských částech a městských obvodech má dojít také k tomu, že magistráty hl. m. Prahy a statutárních měst dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona přestanou

25) Správné a logické znění ustanovení má být: „Kvalifikační požadavky pro výkon činnosti stavebního úřadu na úseku stavebního řádu podle § 30a splňuje úředník, který ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vykonává činnost obecného nebo speciálního stavebního úřadu a splňuje kvalifikační požadavky pro výkon činnosti na obecném **nebo speciálním** stavebním úřadu podle dosavadní právní úpravy.“

vykonávat působnost odvolacích správních orgánů a např. rozhodování o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu přejde na krajské úřady. Ani to není pravdou. Stávající ani nový stavební zákon totiž otázku stavebních úřadů na úrovni městských obvodů a městských částí neřeší, neboť je to otázka zcela jiných právních předpisů, a dokonce vnitřních předpisů těchto měst.

Nový stavební zákon v § 30 odst. 3 stanoví, že obecními stavebními úřady jsou vždy obecní úřady obcí s rozšířenou působností a dále ty pověřené obecní úřady a obecní úřady stanovené vyhláškou. Podstatné však je, že stavebním úřadem ze zákona je vždy obecní úřad obce s rozšířenou působností. Obcí s rozšířenou působností jsou jak hl. m. Praha, tak všechna statutární města.²⁶⁾ Jinými slovy, stavebním úřadem jsou magistrát hl. m. Prahy a magistráty statutárních měst.

Oprávněním vyplývajícím z práva na samosprávu je u hl. m. Prahy a statutárních měst právo vydat statut, kterým může dojít nejen k rozčlenění statutárního města na městské části nebo městské obvody, ale může jím také dojít i k přesunu kompetencí výkonu veřejné správy, resp. přenesené působnosti, z magistrátu na úřady městských částí či městských obvodů.²⁷⁾ Je tedy otázkou statutu hl. m. Prahy a daného statutárního města, zda svěří úřadu městské části či městského obvodu výkon působnosti stavebního úřadu. Stejná situace platí i podle stávající právní úpravy stavebního práva. Pokud statut výkonu agendy v oblasti přenesené působnosti svěří městské části nebo městskému obvodu, funkci nadřízeného správního orgánu budou i nadále vykonávat magistráty těchto měst.²⁸⁾

Nový stavební zákon tedy na daném principu nic nemění, hl. městu Praze i statutárním městům je stále umožněno rozhodnout se v samostatné působnosti, zda statuem svěří výkon působnosti stavebního úřadu a v jakém rozsahu úřadům městských částí a městských obvodů. Pokud tak již učinily, nový stavební zákon do tohoto svěření nijak nezasahuje a situace s nabytím účinnosti nového stavebního zákona zůstane stejná jako doposud. Z hlediska nového stavebního zákona je podstatné, zda těmto městům bude vůbec svěřen výkon působnosti stavebního úřadu, což § 30 odst. 3 písm. a) bezesbnytku splňuje.

Závěrem

S každou novou právní úpravou je spojena celá řada otázek a výkladových problémů. Článek si vzal za cíl zodpovědět některé otázky, které vyplývají z dílčích změn v nastavení organizace veřejné správy podle nového stavebního zákona. Žádná nová právní úprava

26) Viz § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, § 4 zákona č. 182/2000 Sb., o obcích, a zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

27) Viz § 32 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a § 139 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

28) Viz § 81 odst. 3, písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a § 139 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

není vždy dokonalá a jistě to lze konstatovat o novém stavebním zákonu, jehož vznik provázely a stále někdy provázejí mimořádně turbulentní události.

S ohledem na cíl článku lze však zkonstatovat, že nový stavební zákon neruší silniční správní ani vodoprávní úřady ani stavební úřady na městských částech a městských obvodech. Jde-li o nutnost reorganizace krajského či obecního úřadu z důvodu, bude vždy záležet na stávající struktuře daného úřadu a vhodnosti sloučení výkonu působnosti stavebního úřadu pod jeden organizační útvar. Minimálně v případě vodních děl je na zvážení, zda povolování těchto děl i nadále nepropojit i personálně a organizačně s vydáváním povolení s nakládání s vodami.

Územně plánovací dokumentace jako předmět smlouvy o dílo

Martina Pavelková

Pod pojmem územně plánovací dokumentace si většina z nás automaticky představí nástroj územního plánování, jehož prostřednictvím dochází k výkonu veřejné moci na úseku stavebního práva. Konkrétně je územně plánovací dokumentace v pojetí stávající úpravy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), opatřením obecné povahy, při jehož pořizování a vydávání se postupuje částečně v samostatné, částečně v přenesené působnosti, dle speciální právní úpravy stavebního zákona, a v otázkách tímto zákonem neupravených dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Pojetí územně plánovací dokumentace jako správního aktu veřejného práva, se však v reálu prolíná se soukromoprávní regulací vztahu mezi objednatelem a zhotovitelem územně plánovací dokumentace jakožto díla dle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“).

Právě setkání úpravy soukromého a veřejného práva je původcem mnoha specifík, která by při nastavení právního rámce vztahu mezi zhotovitelem a objednatelem v rámci smlouvy o dílo měla být zohledněna. Na zřeteli je třeba mít především to, že zpracování územně plánovací dokumentace je vybranou činností ve výstavbě, kterou mohou provádět pouze osoby k tomu autorizované, dále že se jedná o dílo, jehož zadání podléhá ve většině případů regulaci zákona o veřejných zakázkách, že se v určitých fázích smluvního vztahu může jednat o dílo autorské, a poté o dílo úřednické, že rozsah i obsah dokumentace je do značné míry předurčen, příp. minimálně ovlivněn, veřejnoprávní úpravou předmětného institutu ve stavebním zákoně a zákonech souvisejících, a že za správnost a zákonnost této dokumentace vydané formou opatření obecné povahy odpovídají všechny subjekty, které se na procesu a zpracování nějakým způsobem podílejí, v určité fázi a rozsahu tedy i zhotovitel.

V následujícím textu jsou v několika tematických kapitolách rozebrány vybrané aspekty soukromoprávního vztahu založeného smlouvou o dílo mezi objednatelem a zhotovitelem územně plánovací dokumentace, které jsou autorkou tohoto článku vnímány jako zásadní, příp. v praxi nejvíce problematické.

1. Kdo je stranou smlouvy o dílo?

Jak vyplývá již z textu výše, na procesu pořízení a vydání územně plánovací dokumentace, nejčastěji územního plánu nebo jeho změny, se podílí více subjektů. Typicky v případě územního plánu a jeho změny se jedná o obec, která na svém území rozhoduje o pořízení dokumentace a následně ji vydává, pořizovatele, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností, a zpracovatele, kterým je autorizovaná osoba, případně více autorizovaných osob, je-li to zákonem vyžadováno. **Stranou smlouvy o dílo jsou však pouze územní samosprávný celek, který rozhodl v samostatné působnosti o pořízení územně plánovací dokumentace pro své území, jakožto objednatel, a zhotovitel, který disponuje autorizovanou osobou, tedy zpracovatelem dokumentace jakožto vybrané činnosti ve výstavbě.** Územní samospráva rozhodující o pořízení a vydání územně plánovací dokumentace pro své území je tím, kdo nese náklady na zpracování dokumentace, kdo uzavírá smlouvu o dílo se zhotovitelem, a tedy i tím, kdo vybírá zhotovitele postupem dle zákona č. 134/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Proces pořízení, tedy projednání zpracované dokumentace postupem dle stavebního zákona, je naopak výkonem přenesené působnosti, tzn. že náklady na tyto postupy nese pořizovatel, v případě územních plánů a jejich změn příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností.¹⁾ Odrazem uvedeného je § 45 stavebního zákona, ve kterém je dále upřesněno, že obec nese i náklady na zpracování úplného znění územně plánovací dokumentace, a náklady na nezbytné mapové podklady. Speciálně jsou upraveny situace, kdy je pořízení změny územního plánu vyvoláno vydáním zásad územního rozvoje nebo jejich aktualizace. V takové situaci *hradí takto vyvolané náklady kraj, s výjimkou případů, kdy příslušná část aktualizace zásad územního rozvoje, která změnu územního plánu vyvolala, byla vydána na základě výhradní potřeby dotčené obce*²⁾. To však nepopírá výše uvedený princip, a sice že objednatel díla, a tedy i stranou smlouvy se zhotovitelem dokumentace, je obec. Kraj hradí náklady na pořízení změny územního plánu až poté, co vzniknou, tedy v návaznosti na smluvní vztah obce se zhotovitelem.³⁾

Pořízení změny územního plánu ve prospěch třetí osoby (většinou té, která podala návrh na pořízení této změny), může zastupitelstvo rozhodující o pořízení této změny podmínit částečnou nebo úplnou úhradou nákladů v souladu s úpravou § 55a odst. 2

1) Náklady úřadu územního samosprávného celku v souvislosti s výkonem přenesené působnosti by měly být hrazeny z příspěvku na výkon přenesené působnosti.

2) § 45 odst. 2 stavebního zákona.

3) *Náklad je ekonomický a účetní pojem, znamenající spotřebování ekonomického zdroje, které je obvykle spojené též se současným nebo budoucím výdejem peněz. Ve finančním účetnictví se nákladem rozumí snížení ekonomického prospěchu během účetního období ve formě poklesu hodnoty aktiv nebo zvýšení závazků, jehož následkem je snížení vlastního kapitálu jinou formou než jeho rozdělením (vyplacením) vlastníkům.* Srov. Příspěvatel Wikipedie, Náklad [online], Wikipedie: Otevřená encyklopedie, c2022, Datum poslední revize 30. 10. 2022, 13:45 UTC, [citováno 12. 11. 2023]. <<https://cs.wikipedia.org/w/index.php?title=N%C3%A1klad&oldid=21814315>>.

písm. f) stavebního zákona.⁴⁾ I v těchto případech se však musí jednat o náklady odvozené od smluvního vztahu obce se zhotovitelem předmětné dokumentace.

Přestože stranou smlouvy je obec a nikoliv pořizovatel, je vhodné mít na paměti, že je to právě pořizovatel, kdo s projektantem územně plánovací dokumentace následně komunikuje a s ohledem na svou pravomoc a odbornou způsobilost také posuzuje, zda odevzdané dílo odpovídá právní úpravě a dalším požadavkům vyplývajícím obvykle ze zadání nebo schváleného obsahu změny, a zda dostatečně reflektuje požadavky dotčených orgánů. Proto je dobré ve smlouvě o dílo na toto propojení pamatovat a kladným stanoviskem pořizovatele např. podmínit převzetí jednotlivých etap díla obcí jakožto objednatelem.

2. Osoba zhotovitele a zpracovatele

Podle ust. § 158 odst. 1 stavebního zákona je **zpracování územně plánovací dokumentace vybranou činností ve výstavbě, kterou mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejímu výkonu** podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁾ Stranou smlouvy, a sice zhotovitelem díla, je buď přímo autorizovaná fyzická osoba – zpracovatel, nebo jím může být právnická osoba, vůči níž je autorizovaná osoba v zaměstnaneckém či jiném obdobném vztahu.

V případě, že ze stanoviska orgánu ochrany přírody k návrhu zadání územně plánovací dokumentace nebo k návrhu obsahu změny pořizované zkráceným postupem vyplyne, že má být posouzen její vliv na životní prostředí, **musí předmětnou část územně plánovací dokumentace (nazývanou zkráceně také „posouzení SEA“), která je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, zpracovávat osoba autorizovaná dle § 19 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí** (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

Druhá situace, kdy je pro zpracování územně plánovací dokumentace zákonem vyžadován ještě další specialista, je případ, kdy orgán ochrany přírody a krajiny ve svém stanovisku k návrhu zadání územně plánovací dokumentace nebo k návrhu obsahu změny pořizované zkráceným postupem nevyloučí významný vliv na evropsky významnou

4) Pokud je změna územního plánu pořizována zkráceným postupem dle § 55a a násl. stavebního zákona, je návrh úhrady nákladů dle odst. 2 písm. f) předmětného ustanovení, tedy *na zpracování změny územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně, náklady na zpracování změn regulačních plánů touto změnou vyvolaných a vyhotovení úplného znění regulačních plánů po jejich změně, popřípadě náklady podle § 71 odst. 7, součástí samotného návrhu na pořízení změny. Zastupitelstvo může návrh v předložené podobě schválit, ale také o úhradě nákladů rozhodnout odlišně, např. z důvodu, že změna má řešit požadavky více subjektů, včetně příslušné samosprávy.*

5) Územně plánovací dokumentaci může zpracovávat architekt se všeobecnou autorizací nebo s autorizací v oboru územní plánování. Autorizovaní inženýři mohou zpracovávat dílčí části územně plánovací dokumentace v rozsahu svého oboru nebo specializace.

lokalitu nebo ptačí oblast. Tento požadavek automaticky znamená, že k návrhu musí být zpracováno vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA) dle předchozího odstavce, **jehož součástí je navíc ještě hodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, tzv. „naturové posouzení“, zpracované osobou se zvláštní autorizací dle § 45i odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).**

Obvykle je v těchto případech, kdy je ze zákona vyžadována účast i jiných autorizovaných osob, koncipován smluvní vztah, a tedy i předcházející zadávací řízení dle zákona o veřejných zakázkách, tak, že **tyto „další“ autorizované osoby jsou součástí řešitelského týmu zajišťovaného zhotovitelem.** Může se jednat o jeho zaměstnance, anebo subdodavatele. V rámci zadávací dokumentace na předmětnou zakázku bývá standardně požadováno, aby byla prostřednictvím těchto osob prokázána profesní způsobilost, příp. odborná kvalifikace, uchazeče. Adekvátně tomu by pak měla smlouva o dílo ovšem pamatovat na situace, kdy se autorizovaná osoba v řešitelském týmu v průběhu pořizování změní.

Zákon nicméně to, jakým způsobem mají ve smluvním vztahu figurovat tyto další osoby autorizované podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zákona o ochraně přírody a krajiny, nepředepisuje. Jak je uvedeno výše, nejčastěji je z praktických důvodů už v rámci zadávacího řízení požadováno, aby bylo dílo dodáno jako komplet, tzn. aby byly tyto osoby některým z uvedených způsobů zajištěny zhotovitelem, který vůči objednateli následně odpovídá za výsledek jejich práce, tj. bezvadnost předmětných částí dokumentace. V zásadě však není vyloučena ani ta varianta, že objednatel uzavře s každou autorizovanou osobou, jejíž účast je na zpracování příslušné části dokumentace zákonem vyžadována, zvláště smlouvu o dílo, jejímž předmětem bude pouze zpracování příslušné části, např. „posouzení SEA“. Pak je však třeba i v textu těchto smluv pamatovat na koordinaci prací a dodávek, a to s přihlédnutím k veškerým zákonným procesním požadavkům.

3. Předmět a účel smlouvy

Rozdíl mezi předmětem a účelem smlouvy je ten, že zatímco její předmět poskytuje odpověď na esenciální otázku „co“, a jako takový je pilířem její určitosti, účelem smlouvy je odpovězeno na otázku „proč“, což má zásadní význam pouze v těch otázkách, jejichž výklad nemusí být ani na základě vymezeného předmětu zcela zřejmý. S ohledem na komplikovanost právního vztahu mezi objednatel a zhotovitelem územně plánovací dokumentace je vhodné věnovat náležitou pozornost přesnému vymezení předmětu díla i vysvětlení jeho účelu.

Předmětem smlouvy o dílo je standardně závazek zhotovitele zpracovat návrh územně plánovací dokumentace, jeho odůvodnění, příp. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a úplné znění územně plánovací dokumentace, jedná-li se o změnu. Základní teze obsahu územně plánovací dokumentace nebo její změny jsou dány schváleným zadáním, příp. vyplývají z návrhu obsahu změny, má-li být změna pořizována

zkráceným postupem. V zájmu určitého vymezení předmětu díla je vhodné na tento dokument odkázat (formou odkazu na dokument zveřejněný anebo přílohu smlouvy). Zpracováním návrhu jako takového však závazek zhotovitele zdaleka nekončí, protože je více než vhodné s ohledem na zákonný proces pořízení územně plánovací dokumentace **předmět díla rozčlenit na jednotlivé fáze (etapy) korespondující možným úpravám či změnám vyvolaným procesem pořízení**. Stanovení těchto fází (etap) by mělo vycházet ze zákonného režimu, v jakém má být územně plánovací dokumentace pořízena (standardní anebo zkrácený postup), současně by mělo být zohledněno to, zda má být změna zpracována ve variantách, a zda je vyžadováno zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Standardně pak v rámci procesu pořízení dochází k úpravě návrhu pro veřejné projednání, pro opakované veřejné projednání, úpravě návrhu na základě výběru varianty a pro rozhodnutí o jeho vydání. Nabytí účinnosti změny zákon podmiňuje zpracováním úplného znění.

Závazkem objednatele je naproti tomu dílo převzít a zaplatit za něj sjednanou cenu.

Cenu díla je vhodné stanovit zvlášť za každou jednotlivou etapu díla, na jejíž převzetí by měla být navázána rovněž její splatnost. S ohledem na možný vývoj pořizování se **jednotlivé etapy mohou, ale i nemusí realizovat**. Ve smlouvě by na to mělo být pamatováno způsobem, že následující etapu realizuje zhotovitel vždy na pokyn objednatele. Pokud dojde k ukončení pořizování, a tedy i k nerealizování některých, dosud nezahájených etap, objednatel by za to a priori neměl být finančně sankcionován. Cena hrazená za jednotlivé dokončené a převzaté etapy představuje tzv. **dílčí plnění**,⁶⁾ což může mít zásadní význam např. pro stanovení důsledků předčasného ukončení smluvního vztahu.

Účelem smlouvy o dílo je z povahy věci zhotovení návrhu územně plánovací dokumentace odpovídajícího právní úpravě, který bude zákonným způsobem projednán (pořízen) a následně vydán příslušným zastupitelstvem formou opatření obecné povahy. Dále je účelem smlouvy také nabytí účinnosti této územně plánovací dokumentace, kterému předchází zhotovení a publikace úplného znění. Dle konkrétních okolností lze účel smlouvy specifikovat i podrobněji.

4. Přejímací řízení

Okamžik předání a převzetí díla je obecně v rámci vztahu založeného smlouvou o dílo jedním z nejdůležitějších momentů, v souvislosti se kterým vznikají v praxi velmi často nejrozdílnější spory. Nejenže se jedná o okamžik, na který bývá navázána fakturace a splatnost ceny za dílo, ale jedná se taky o moment rozhodný pro řešení příp. vadného nebo neúplného plnění. Specifická povaha územně plánovací dokumentace jakožto předmětu díla se projevuje i v této fázi smluvního vztahu, neboť k předání předmětu díla, resp. jeho jednotlivých

6) Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. 32 Odo 616/2005, *se o dílčí plnění jedná v případě, kdy závazek je podle dohody stran, ze zákona nebo z rozhodnutí soudu (státního orgánu) rozdělen na několik relativně samostatných, zřetelně oddělených plnění, která samostatně (většinou postupně) dospívají (např. plnění dluhu sjednané ve splátkách).*

etap, většinou nedochází v jednom okamžiku, ale po určité období. Mnohdy se totiž jedná o dokumentaci značně rozsáhlou, jejíž kontrola ze strany objednatele je časově náročná.

Dle § 2604 občanského zákoníku je dílo provedeno, je-li dokončeno a předáno.⁷⁾

Dle této úpravy tedy není základním zákonným předpokladem provedení díla jeho převzetí objednatelem, ale pouze jeho předání. **Dokončení díla je dle § 2605 téhož zákona dáno předvedením jeho způsobilosti sloužit svému účelu.** *V takovém případě přebírá objednatel dílo s výhradami nebo bez výhrad. Znamená to, že i když má objednatel výhrady k dílu, zpravidla tedy pro jeho určité vady, může takové dílo sloužit svému účelu a po jeho předvedení, je lze považovat za dokončené.*⁸⁾ Je zřejmé, že právní úprava je v tomto ohledu poměrně benevolentní, a navíc i velmi stručná.

Právě specifická povaha územně plánovací dokumentace a zejména přísný požadavek na její soulad s právními předpisy, který je rozhodující pro naplnění účelu jejího zpracování, jsou důvody, proč je vhodné věnovat úpravě předání a převzetí dokumentace ve smlouvě o dílo náležitou pozornost. **Pokud je záměrem objednatele podmínit splatnost ceny za dílo řádným provedením díla bez vad (typicky zjevných rozporů s právními předpisy) a nedodělků, je vhodné to ve smlouvě za účelem předejití budoucím sporům výslovně uvést.** Vzhledem k tomu, že zpracovaná dokumentace by po jejím zákonném projednání měla být způsobilá vydání, které je podmíněno jejím souladem s právními předpisy a stanovisky dotčených orgánů, **lze však i při absenci uvedeného ujednání dovést, že pouze takto, tedy v souladu s uvedenými hledisky, je dokumentace způsobilá sloužit svému účelu, a dílo je tedy provedeno.**

Vzhledem k obsáhlosti předmětu díla lze dále doporučit upravit ve smlouvě určité období, tzv. přejímací řízení, po které již nemůže být zhotovitel v prodlení s odevzdáním díla, a současně se má za to, že doposud nebyla prokázána způsobilost předmětu této etapy sloužit stanovenému účelu, tzn. nenastala splatnost ceny za dílo. **Jakmile je provedena „kontrola“ odevzdaného plnění,⁹⁾ sepíše se o této skutečnosti předávací protokol, kterým je přejímací řízení ukončeno.** Na ten by teprve měla být navázána povinnost objednatele zaplatit za dokončenou etapu díla smlouvenou cenu.

Ačkoliv by se mohlo zdát, že takovýto postup je výhradně v zájmu objednatele, není tomu tak. Objednatel má totiž v rámci tohoto časově ohraničeného přejímacího řízení několik daných možností, jak postupovat, přičemž zvolený postup má zásadní vliv na budoucí (ne)možnost objednatele uplatňovat práva z vadného plnění. Pečlivě provedené přejímací řízení je tedy i v zájmu ochrany důvěry zhotovitele. **Objednatel může po posouzení pře-**

7) Dle předchozí právní úpravy.

8) HORÁK, Pavel. § 2604 [Dokončení a předání]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1078, marg. č. 4.

9) Fakticky pořizovatelem, který je ze zákona rovněž garantem zákonnosti předmětné dokumentace, formálně by však měl v této pozici vystupovat objednatel.

daného díla oznámit zhotoviteli, že odevzdaná etapa svému účelu sloužit nemůže, příp. že nebyla provedena řádně, je-li tak ve smlouvě ujednáno, neboť trpí specifikovanými vadami a nedodělký (typicky nedostatečné odůvodnění). K odstranění vytknutých vad či nedodělků by měl objednatel poskytnout zhotoviteli přiměřená lhůtu. **Další možnosti jsou etapu převzít, anebo převzít s výhradami.** Převzetí s výhradami umožňuje objednateli dílo převzít i se zjevnými vadami, které nejsou tak zásadní, aby nemohla být etapa převzata, avšak objednatel se chce u těchto vad zachovat prosaditelnost nároku z vadného plnění.¹⁰⁾ **Vzhledem k deklarovanému účelu by výhradami neměly být vytknuty zásadní vady, které by v budoucnu způsobily nezákonnost vydané dokumentace.**

5. Odpovědnost zpracovatele za vady díla

Tato kapitola plynule navazuje na kapitolu předcházející. Pokud totiž objednatel převezme dílo bez výhrad, nepřizná mu soud právo za zjevné vady díla, a to v případě, jestliže zhotovitel namítne, že právo nebylo uplatněno včas.¹¹⁾

Co do právní úpravy odkazuje občanský zákoník převážně na ustanovení o smlouvě kupní (§ 2099 a násl.). Obecně platí, že **objednatel má právo z vadného plnění z vad, které má dílo při převzetí (byť se vada projeví až později), kromě vad zjevných při převzetí, vůči nimž objednatel neučinil výhrady.** Otázkou je, jak by v takovém případě byla posouzena situace, pokud by došlo ke zrušení vydané dokumentace nebo její části soudem, a to pro vady v obsahu dokumentace identifikované na základě právního názoru soudu, který nebyl toho času ustálen. Při uplatnění práva z vadného plnění je třeba vycházet z konkrétních okolností daného případu. Závěr, že se skutečně jedná o vadu díla ve smyslu jeho specifikace za podpurného použití definovaného účelu smlouvy, která nemohla být zjištěna ani při vynaložení obvyklé pozornosti objednatele při převzetí díla (např. pokud by byla vada shledána v částech zpracovávaných osobami se zvláštní autorizací), by zřejmě bylo možné vadu kvalifikovat jako skrytou. Reálně by však tato problematická otázka byla zřejmě definitivně zodpovězena až soudem.¹²⁾

Pokud se vady projeví v části zpracovávané subdodavatelem zhotovitele, např. tedy u vyhodnocení vlivů na životní prostředí, odpovídá i za tyto vady ze zákona zhotovitel, pokud smlouva nestanoví jinak. Občanský zákoník sice v § 2630 nově hovoří o společné a nerozdílné odpovědnosti zhotovitele a subdodavatelů, tu však upravuje pouze u smlouvy o dílo, jejímž předmětem je stavba. Jestliže tedy smlouva o dílo se zhotovitelem vyžaduje jeho společnou a nerozdílnou odpovědnost se subdodavatelem, měly by tomu korespondovat i tyto dílčí smlouvy o dílo zhotovitele se subdodavatelem.

10) podrobněji viz: KOLMAČKA, Viktor. Zjevné vady díla při převzetí (§ 2605 odst. 2 ObčZ). Pocta k 70. narozeninám Josefa Bejčka. *Právní rozhledy*, 2022, č. 19, s. 649–664.

11) MAREK, Karel. Nad smlouvou o dílo. *Bulletin advokacie* [online]. 2019, 2019 [cit. 2023-11-13]. ISSN 12143758. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-smlouvou-o-dilo>

12) **Samozřejmým předpokladem úspěšného uplatnění práv z odpovědnosti za vady je včasnost uplatnění zjištěných skrytých vad u zhotovitele, nejpozději do 2 let od předání díla (§ 2618 občanského zákoníku).**

Na situace, kdy by při zhotovení díla došlo k porušení autorských práv jiného subjektu pamatuje § 2616 občanského zákoníku, podle kterého *je v těchto případech objednateli zhotovitel zavázán, pokud o tom zhotovitel v době uzavření smlouvy věděl nebo vědět musel.*

6. Autorskoprávní ochrana

Ve smlouvě je vzhledem k povaze předmětu díla dále vhodné pamatovat i na autorskoprávní aspekty řešené věci. Podle § 3 písm. a) zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (dále jen „autorský zákon“), **se ochrana podle práva autorského nevztahuje na úřední dílo, jímž je právní předpis, rozhodnutí, opatření obecné povahy a další dokumenty.** Uvedené je třeba vnímat tak, že *u vyjmenovaných dokumentů existuje veřejný zájem na jejich volném šíření a přístupu veřejnosti k nim. Užití takového díla je tedy volné bez ohledu, k jakému účelu je používáno, neboť nedochází vůbec ke vzniku autorského práva k takovému dílu.*¹³⁾ Jak dále uvádí komentářová literatura, vzhledem k tomu, že se u úředního díla jedná o (absolutní) výlukou z autorskoprávní ochrany, nikoli o zákonnou licenci či jiné omezení autorského práva, zaniká okamžikem „zúřednění“ takového díla (*ex nunc*), případná, dosud eventuálně existující, autorskoprávní ochrana, a dílo se tak stává autorskoprávně volné.¹⁴⁾

Citovaná právní úprava tedy pracuje s pojmem „úřední dílo“ až ve fázi, kdy je dílo jedním ze jmenovaných způsobů vydáno. U územně plánovací dokumentace je navíc mezi okamžikem, kdy dílo vznikne, a okamžikem, kdy je vydáno formou opatření obecné povahy, poměrně dlouhé období, kdy je návrh územně plánovací dokumentace tzv. pořizován, avšak již se k němu může vázat existující autorskoprávní ochrana.

Na tyto případy, tedy kdy je autorské dílo vytvořeno na základě smlouvy o dílo pamatuje autorský zákon v § 61 odst. 1, podle kterého u díla vytvořeného na základě smlouvy o dílo *platí, že autor poskytl licenci k účelu vyplývajícímu ze smlouvy, není-li sjednáno jinak. K užití díla nad rámec takového účelu je objednatel oprávněn pouze na základě licenční smlouvy, nevyplývá-li z tohoto zákona jinak.* Zařazení licenčního ujednání do smlouvy o dílo tedy není nezbytné, nicméně to klade vysoké nároky na definování účelu smlouvy tak, aby ohledně rozsahu poskytnuté licence nevznikaly v budoucnu pochybnosti.¹⁵⁾ **Z důvodu jistoty a předejití případným budoucím sporům ohledně možného rozsahu a způsobu užití díla před vydáním opatření obecné povahy lze doporučit licenci k užití díla v nejširší možné podobě v souladu s § 2371 a násl. občanského zákoníku ve smlou-**

13) TELEČ, Ivo, TŮMA, Pavel. § 3 [Výjimky z ochrany podle práva autorského ve veřejném zájmu]. In: TELEČ, Ivo, TŮMA, Pavel. *Autorský zákon*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 73, marg. č. 1.

14) Tamtéž

15) Problematické mohou být např. situace, kdy dojde před dokončením všech etap díla k rozvázání smluvního vztahu, a následně k uzavření nové smlouvy o dílo, jejímž předmětem má být dokončení díla jiným projektantem.

vě o dílo upravit, byť judikatura Nejvyššího soudu se v těchto otázkách v minulosti přiklonila na stranu oprávněných zájmů objednatele.¹⁶⁾

Závěrem tohoto článku lze shrnout, že smlouva o dílo, jejímž předmětem je zpracování územně plánovací dokumentace, je problematika velmi složitá a s významným přesahem do odborné stránky věci. V článku jsou navíc rozebrány pouze některé, z pohledu autorky nejzásadnější otázky, se kterými se musí osoba zpracovávající smlouvu o dílo, či přímo figurující v předmětném vztahu, nějakým způsobem popasovat a porozumět jim. Vytvoření kvalitní smlouvy nepochybně vyžaduje spolupráci týmu odborníků, a to jak v oblasti územního plánování, tak i zkušených právníků. V realitě menších obcí je však takovýto postup bohužel čirou utopií, a to nejen z důvodu finančních, ale také s ohledem na nedostupnost takovýchto služeb. Snad bude i tento článek malou pomocí v moři obtíží, které výkon samosprávy v této oblasti fakticky přináší. Kromě toho lze také doporučit případnou inspiraci smlouvami větších měst, které jsou veřejně dostupné a poměrně snadno dohledatelné v registru smluv.

16) Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 27 Cdo 2857/2019 z 6. dubna 2021, dostupný na 27 Cdo 2857/2019 (zakonprolidi.cz).

Inženýrská činnost ve stavebnictví

Co je inženýrská činnost ve stavebnictví a je zapotřebí?

Miroslav Pavlík

Definice předmětu inženýrské činnosti ve stavebnictví

Pokud bychom brali v úvahu širší definici obsahu, tak je to zajištění komplexní činnosti od prvotního nápadu stavebníka (investora), spolupráce s projektanty, specialisty a dalšími osobami nezbytnými k dotvoření projektu stavby (souboru staveb), přes zajištění stanovisek všech zúčastněných a dotčených osob a institucí ve spolupráci s nimi a se zpětnou vazbou na projekt, až po spolupráci při provádění stavby, včetně poradenství pro stavebníka (spolupráce při výběru zhotovitelů, uzavření smluv, dohled nad průběhem provádění atp.) a končící zajištěním kolaudace stavby a následnou nezbytnou činností po vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudací, tj. např. zajištění spolupráce s geodety, vklady do katastru nemovitostí, smluvní převody majitelům sítí a komunikací tam, kde je to nezbytné atp. Tato činnost pak prakticky končí až v okamžiku, kdy je stavba řádně užívána, všechny její části předány a všechny smlouvy vypořádány. Z uvedeného je zřejmé, že inženýrská činnost v tomto rozsahu není záležitostí dnů a týdnů, ale mnoha měsíců a let.

Pokud bychom definovali inženýrskou činnost ve stavebnictví užěji, pak je to vlastně jen určitá výšeč výše popsaného, kde záleží na dohodě mezi stavebníkem, případně projektčním ateliérem a poskytovatelem inženýrské činnosti. Obvykle se zjednodušuje na převzetí projektu od projektanta, jeho projednání s dotčenými orgány, institucemi, vlastníky dotčených nemovitostí atd. a končící vydáním příslušného povolení či souhlasu (v souladu s vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Někdy inženýrská činnost zahrnuje i zajištění kolaudace stavby. Takto je často chápána a zajišťována inženýrská činnost v poslední době, zejména pro menší projekty.

Na úvod

Dnes se ukazuje, stejně jako v celém státě ve většině profesí, kde je velký nedostatek schopných odborných pracovníků, že i v resortu stavebnictví chybí mj. i odborní profesionální zajišťující inženýrskou činnost. Ať již jsou součástí architektonických ateliérů nebo pracují samostatně na IČ nebo tvoří skupiny několika odborníků sdružených do společností s ručením omezeným.

Stavebnictví, které se potýká s potížemi v nedostatku zaměstnanců všech profesí, materiálů a dlouhodobě složitou a ne příliš přehlednou právní úpravou, vysokými prodejními cenami bytů, vysokou úrokovou mírou hypoték a dalšími negativními vlivy, je tak zářným příkladem pozdních a k tomu nedostatečných řešení dlouhotrvajících problémů v této oblasti, které padají na hlavu více méně všech státních institucí.

Často padají slova o neschopnosti státních úředníků na stavebních úřadech, dlouhé době vyřizování různých povolení, souhlasů a vyjádření stavebních úřadů a zbytnosti celého povolovacího systému staveb v České republice. Umístění na posledních místech na světě v době vyřízení stavebního povolení jako by dávalo těmto názorům za pravdu.

Je pravdou, že tak jako jinde, jsou i na stavebních úřadech zaměstnanci, kteří dokáží jakémukoliv stavebníkovi či developerovi ztížit život zbytečnými požadavky, ať již v rámci zákona a vyhlášek, nebo jen tak, protože zkrátka mají navrch. Nahlížím, že se obvykle jedná o zaměstnance bez praxe v projektování nebo na stavbách, striktně dodržujících psané slovo bez ohledu na souvislosti a často i s pocity méněcennosti. Ale jsem přesvědčen, že většina zaměstnanců taková není.

Moje dlouholetá zkušenost mne vede k tomu, že mnoho zaměstnanců na stavebních úřadech se snaží naopak stavebníkům pomoci a také neprodlužovat proces vydávání povolení, souhlasů atd. A to z prostého důvodu. Čím déle jim leží spis na stole, tím více času mu musí věnovat, korespondovat s účastníky řízení, a tím více spisů se jim kumuluje k vyřizování, což vede mnohdy ke stresům a často i opuštění pozic na stavebních úřadech. Zmenšování počtu zaměstnanců na stavebních úřadech vede dále ke kumulaci spisů na zbylé zaměstnance a začarovaný kruh se opakuje a urychluje. Může to skončit i úplným kolapsem některých stavebních úřadů, neboť plat těchto zaměstnanců není příliš motivující k náboru nových lidí a také trvá nějakou dobu, než se nový zaměstnanec zaučí alespoň tak, aby byl schopen vykonávat svoji profesi řádně. Jak jsem se již zmínil, rozsah právních předpisů v této oblasti je veliký a mnohdy i nepřehledný. Některá zákonná ustanovení tak mohou jít i proti sobě a pak je na kvalitě zaměstnanců a vedení stavebních úřadů vyložit zákon tak, aby souhlas, rozhodnutí atp. stavebního úřadu byly v souladu se zákony a zároveň nepoškozovaly stavebníka ani ostatní účastníky řízení. Často je to balanc na laně bez pomocné tyče. Pokud zaměstnanci stavebních úřadů nemají podporu vedení obcí, městských částí a měst, pak je jejich úloha násobně těžší.

Z mého pohledu je největší obtíž v kvalitě a rychlosti vyřizování souhlasů, povolení atd. z těchto základních důvodů:

1. Zbytečně benevolentní systém odvolávání se k rozhodnutím, kdy mj. ke stavbě v obci A se může vyjadřovat spolek evidovaný v obci B na druhém konci republiky a často se nepřihlíží k obecnému zájmu, který mimochodem vlastně není ani definován.
2. V rozsahu a množství všech zákonů a vyhlášek, které je nezbytné při řízení brát v úvahu. Potíž je ve složitém, obsáhlém a málo přehledném právním prostředí. A to není věcí jednotlivých zaměstnanců stavebních úřadů, ale je to především věcí poslanců, senátorů a vlád této země.
3. V malé prestiži a nízkém ohodnocení zaměstnanců na stavebních úřadech a s tím spojenou skutečností nevysoké kvalifikace a znalostmi části zaměstnanců.

Stručný přehled vývoje stavebního zákona a zákonů souvisejících od r. 1976

Pracuji již několik desetiletí v inženýrské činnosti, a tak vidím to ohromné a nekončící množství zákonů, vyhlášek a nařízení v oblasti stavebnictví již od vydání zákona

č. 50/1976 Sb., stavební zákon, který pochopitelně platil v jiném právním prostředí, ale v zásadě plnil svoji funkci a zajišťoval dostatečně potřeby výstavby v době socialismu. Každý ze zaměstnanců stavebního úřadu, který pracoval ještě s tímto základním zákonem potvrdil, že tento text byl přehledný, jasný a umožňoval včas a jednoznačně vydat potřebné povolení (rozhodnutí). Od té doby platí postupně tyto stavební zákony: zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu platný od 1. 10. 1976 (145 paragrafů); novela stavebního zákona č. 103/1990 Sb., kterou se mění a doplňuje hospodářský zákoník; změna stavebního zákona č. 262/1992 Sb., účinná k 1. červenci 1992 (145 paragrafů); změna stavebního zákona č. 83/1998 Sb., účinná k 1. červenci 1998 (145 paragrafů); stavební zákon č. 183/2006 Sb., účinný ke dni 1. ledna 2007 (198 paragrafů) a další novely stavebního zákona ve znění zákonů mj. č. 68/2007 Sb., 191/2008 Sb., 223/2009 Sb., 237/2009 Sb., 281/2009 Sb., 345/2009 Sb., 379/2009 Sb., 424/2010 Sb., 420/2011 Sb., 142/2012 Sb., 167/2012 Sb., 350/2012 Sb., 257/2013 Sb., 39/2015 Sb., 91/2016 Sb., 264/2016 Sb., 298/2016 Sb., 183/2017 Sb., 193/2017 Sb., 194/2017 Sb., 205/2017 Sb., 225/2017 Sb., 169/2018 Sb., 277/2019 Sb., 312/2019 Sb., 47/2020 Sb., 403/2020 Sb., 261/2021 Sb. a dále zákon č. 283/2021 Sb., ve znění zákona č. 195/2022 Sb. a č. 152/2023 Sb., který má již 335 paragrafů. A to samozřejmě není konec.

Z uvedeného je patrné, kolik změn se dotýkalo a dotýká stavebních předpisů a jak rozsáhlá je jejich materie. Je jasné, že to znamená permanentní studium stavebního zákona a předpisů souvisejících, což nepřispívá k uklidnění situace na stavebních úřadech.

S obtížnou situací na stavebních úřadech souvisí i samotná inženýrská činnost, která se bez vzájemného pochopení a spolupráce neobejde.

Inženýrská činnost – trochu historie

Doba před rokem 1990

Oprávnění k vlastní inženýrské činnosti je popsáno v § 43 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. v části stavební řád a je povoleno jen organizacím s uděleným oprávněním, které mohly udělit jen státní orgány. Občan mohl vykonávat omezeně jen projektovou činnost pro určitou stavbu.

Inženýrská činnost ve výstavbě znamenala provádění všech nebo části úkonů, a to odbornou organizací, které by musel vykonávat investor (stavebník) vlastními pracovníky, např. zabezpečení přípravy a realizace staveb.

Paragrafy § 45 a § 46 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. zároveň upravují, jaké osoby mohou inženýrskou činnost vykonávat a stanovují povinnost osvědčení tzv. „zvláštní způsobilosti“ pro tyto osoby. Zvláštní způsobilost se ověřovala zkouškou a po úspěšném složení byl vydán průkaz zvláštní způsobilosti, který opravňoval k výkonu IČ.

Oprávnění k inženýrské činnosti upravovala vyhláška č. 89/1976 Sb. ze dne 26. července 1976 vydaná federálním ministerstvem pro technický a investiční rozvoj. Oprávnění bylo limitováno např. jen takové organizaci, která je schopna zabezpečit výkon IČ

vlastními pracovníky, zaměstnává pracovníky s potřebnými kvalifikačními předpoklady a z celkového počtu pracovníků má min. deset procent vysokoškolské vzdělání a pětiletou praxi v investiční výstavbě a dalších deset procent pracovníků má úplné střední odborné vzdělání s min. desetiletou praxí v investiční výstavbě.

Je zajímavé, že tehdy oprávnění nepotřebovala stavební bytová družstva (SBD) a družstva pro výstavbu rodinných domů a to na výstavbu inženýrských sítí k rodinným domům pro národní výbory (dnes obecní úřady a úřady městských částí) a rodinné domy SBD. Dále oprávnění nepotřebovala organizace, jejímž hlavním předmětem činnosti byla projektová činnost, a to k provádění tzv. technické pomoci, která byla poměrně přesně definována.

Příloha k této vyhlášce rozděluje IČ na dvě základní funkce:

- technickou pomoc a
- investorskou inženýrskou činnost.

Technická pomoc se dotýkala zejména předprojektové přípravy staveb od koncepcí rozvoje, studií, posudků, zabezpečení podkladů k investičním záměrům, podkladů pro státní expertízy, přípravu organizace provozu atp.

Investorská inženýrská činnost obsahovala 19 základních bodů od přípravy smluv, zajišťování podkladů, zabezpečení geodetické činnosti, projednávání stavby se všemi příslušnými orgány, zajištění práv k pozemkům vč. vynětí ze ZPF, koordinaci prací a dodávek, výkon technického dozoru, spolupráci s autorským dozorem (AD), kontrolu faktur, spolupráci při převímce stavby, zajištění komplexního vyzkoušení dokončených dodávek, vyhodnocení zkušebního provozu, spolupráci při uvedení stavby do provozu, kolaudaci stavby, zajištění dokumentace skutečného provedení, závěrečné vyhodnocení stavby a nakonec i uplatňování práv ze závazkových vztahů vč. zastupování při sporech.

Jak je patrné, inženýrská činnost zahrnovala komplexní rozsah prací spojených s přípravou a realizací staveb a to ještě i po dokončení stavby.

Inženýrská činnost po roce 1990

Stavební zákon č. 50/1976 Sb. ve znění zákona č. 103/1990 Sb. a zákona č. 262/1992 Sb. upravuje v oddílu 2, § 45 zvláštní způsobilost k některým činnostem ve výstavbě a opět uvádí, že vybrané činnosti ve výstavbě může vykonávat jen právnická osoba a fyzická osoba podnikající, která má osvědčení zvláštní způsobilosti. Je to obdoba vyhlášky č. 89/1976 Sb.

Je zajímavé, že vybranou činností ve výstavbě zůstává z vlastní inženýrské činnosti pouze provádění stavebního dozoru. Ostatní činnosti jsou specializacemi (projektování, geodetické práce, statika a diagnostika atp.) nebo vedení staveb.

Právnické osoby a fyzické osoby podnikající jsou v uvedeném stavebním zákoně vztaženy k zákonu č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský

zákon. V roce 1992 vychází zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, který je upraven zněním zákona č. 164/1993 Sb. a zákona č. 275/1994 Sb. Stavební zákon č. 50/1976 Sb. ve znění zákona č. 83/1998 Sb. ruší § 45 a 46 a zavádí § 46a a 46b, které se týkají vybraných činností ve výstavbě. Zde vypadáva z vybraných činností mj. i autorský či technický dozor a zůstává zde jen vybraná projektová činnost, vč. statiky atp. a dále vedení staveb.

Z dalších znění stavebního zákona vypadáva úplně definování IČ a tak zde platí pouze se vztáhnout na zákon č. 360/1992 Sb., živnostenský zákon v platném znění a dále na příslušná nařízení vlády k živnostenskému zákonu, mj. č. 140/2000 Sb. a nařízení vlády č. 469/2000 Sb., kterým se stanoví obsahové náplně jednotlivých živností.

Nařízení vlády č. 140/2000 Sb. platné od 1. 1. 2001, popisuje IČ jako technickou pomoc, inženýrskou a investorskou činnost a stavební dozor. V nařízení vlády č. 469/2000 Sb., účinném rovněž od 1. ledna 2001, se inženýrská činnost v investiční výstavbě definuje jako živnost volná a pod č. 71. „...*spočívá v obstarávání záležitostí, případně provádění některých prací a výkonů (zejména poskytování odborné pomoci, posudků, rad, doporučení a stanovisek) k zabezpečení přípravy a realizace staveb. Technická investorsko inženýrská činnost, jejímž obsahem je výkon technického dozoru, včetně provádění příslušných záznamů ve stavebních denících, spolupráce s autorským dozorem projektanta a zástupci budoucích uživatelů a provozovatelů staveb a další související činnosti. Obsahem živnosti není projektování staveb ani jejich provádění.*“

V roce 2008 vydává vláda – Ministerstvo průmyslu a obchodu – další nařízení vlády č. 278/2008 Sb. a zde již IČ v pravém slova smyslu nenajdeme. Nejblíže popisu je jako volná živnost popsána pod č. 60. *Poradenská a konzultační činnost, zpracování odborných studií a posudků a také pod č. 70. Služby administrativní správy a služby organizačně hospodářské povahy*“, kde je uvedena např. „...*technická činnost, jejímž obsahem je výkon technického dozoru, včetně provádění příslušných záznamů ve stavebních denících, spolupráce s autorským dozorem projektanta a zástupci budoucích uživatelů a provozovatelů staveb a další související činnosti. Obsahem činnosti není výkon stavebního dozoru, projektování staveb ani jejich provádění.*“

V roce 2021 vydává vláda další úpravu živností v nařízení č. 208/2021 Sb., která se ale netýká uvedených profesí souvisejících s IČ.

To znamená, že dnes je IČ popsána pouze jako poradenská činnost v širším rozsahu, vč. možností zápisů do SD stavby, spolupráce s projektantem a zástupci budoucích uživatelů a provozovatelů, výkon technického dozoru, ale už ne výkon stavebního dozoru atp.

Rozsah činnosti tedy záleží na dohodě mezi stavebníkem a osobami vykonávajícími IČ podle živnostenského zákona, tj. zákona č. 455/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a příslušných nařízení vlády v platném znění. Je vidět, že z původního rozsahu IČ je tato okleštěna pouze na výše uvedené poradenství a není vlastně podrobněji definována.

Závěr

Z výše popsaného plyne, že kvalita vlastní IČ jasně klesá, což mohou dokumentovat zaměstnanci stavebních úřadů, a tak to sklouzává většinou pouze do vyřizování souhlasů dotčených orgánů (DO) a dalších institucí souvisejících s projektem stavby a podávání žádostí o povolení a souhlasy. Tedy k formě jakési „poštovní služby“. Vyšší stupeň kvality IČ tak mohou zajistit jen projekční ateliéry nebo specializované firmy, kterých na trhu není mnoho, a i tam chybějí odborní kvalifikovaní pracovníci.

Je možné, že s chystanou digitalizací s využitím formulářů na vše, s pomocí výpočetní techniky dojde k tomu, že původní idea o odborné inženýrské činnosti zapadne a budou stačit pouze zaškolení pracovníci. To se ale může týkat pouze nesložitých a málo rozsáhlých staveb (např. drobné a jednoduché stavby), kdy se postupně zjednoduší povolovací proces až tak, že si jej bude moci bezproblémově zajistit i sám stavebník. To je spojeno pochopitelně s existencí projektantů pracujících jako OSVČ a majících potřebné oprávnění.

Ale to rozhodně nez kvalitní a ani pravděpodobně nezrychlí proces výstavby v České republice. Neboť součinnost specialisty (znalého souvislostí, práva a stavebnictví) se stavebním úřadem dává předpoklad kvalitního a pokud možno i rychlého průběhu procesu výstavby.

Osobně věřím, že tato činnost nezanimkne, neboť ji budou potřebovat projekční a architektonické ateliéry, které, jako je tomu na západ od nás, převezmou veškerou agendu spojenou s investiční výstavbou, a to od formulování požadavků a potřeb přes přípravu a realizaci až do kolaudace staveb a předání uživatelům.

Konference Evropské společnosti pro stavební právo

Vlastislav Zunt

Ve dnech 5. až 6. října se konala v Kodani pravidelná konference Evropské společnosti pro stavební právo (ESCL). Konference se konala na pozvání Dánské společnosti pro stavební právo v areálu kodaňské univerzity. Za Českou společnost pro stavební se konference zúčastnili členka předsednictva JUDr. Alena Banyaiová, CSc. a místopředseda společnosti JUDr. Vlastislav Zunt, CSc.

Program odborné části konference se zaměřil na srovnání jednotlivých národních úprav odpovědnostních režimů ve výstavbě. Za českou společnost vystoupila se svým obsáhlým příspěvkem kolegyně Banyaiová. Její obsahově vyčerpávající a vhodně strukturované vystoupení dobře reprezentovalo naši společnost mezi ostatními referáty přednesenými na konferenci. Obsah přednášky bude čtenářům Bulletinu stavebního práva zpřístupněn v samostatném článku.

Organizační problematika byla předmětem jednání valné hromady (general assembly) Evropské společnosti pro stavební právo, která následovala příští den po konání odborné konference a naši společnost na ní reprezentoval v zastoupení prezidenta společnosti JUDr. Jana Marečka z pověření představenstva místopředseda JUDr. Vlastislav Zunt, CSc.

Významnou změnu představuje rozhodnutí nadále nepořádat soutěž o Cenu Evropské společnosti pro stavební právo (Essay Prize). Důvodem je klesající zájem předpokládaných účastníků (studentů završujících svá studia, případně čerstvých absolventů) o tuto cenu za odbornou práci věnovanou problematice stavebního práva, a rovněž nedostatečnou odbornou úroveň předkládaných prací. Z naší strany možnost účasti v této soutěži neměla v minulosti odezvu, přičemž jedním z hlavních důvodů nezájmu byl především jazykový handicap, ale též otázka financování účasti případného účastníka z ČR. Žádný soutěžící z České republiky se proto v minulosti této soutěže neúčastnil. Stejně tak se ukázala nereálnost účasti studentů v letních týdenních kurzech stavebního práva, které se pokusila v minulosti uspořádat v rámci Evropské společnosti Nizozemská společnost pro stavební právo a to především pro nepřiměřenou finanční náročnost pro naše, ale i zájemce z jiných zemí.

Nicméně Evropská společnost nehodlá rezignovat na odbornou a studijní činnost v oboru stavebního práva. Široce se diskutovaly různé návrhy, přičemž jako nejperspektivnější se jeví budoucí zaměření studijních aktivit na organizování seminářů určených profesionálům v oboru. V této souvislosti bylo připomenuto, že je třeba počítat s tím, že pokud mají být tyto odborné akce pro odbornou veřejnost zajímavé, musejí být odborné na vysoké úrovni, což vždy závisí především od úrovně lektorů, jakož i od výběru atraktivních témat. Je třeba ovšem počítat s tím, že pořádáním takovýchto akcí pro profesionály bychom vstoupili na vzdělávací trh, kde vládnou tvrdší podmínky než v akademické sféře.

Naše společnost se v minulosti podílela svými finančními příspěvky na pořádání soutěže o Cenu ESCL v rámci snahy o pěstování konstruktivních vztahů s jinými členskými společnostmi, byť, jak uvedeno výše, přímý benefit z těchto aktivit pro nás neplynul. Z tohoto hlediska se zrušení dosavadních forem studijních aktivit naší společnosti nijak negativně nedotkne.

Se studijními aktivitami též souvisí vydání (nákladem Evropské společnosti) knihy obsahující srovnávací studie stavebního práva. Bylo rozhodnuto, že příjem z prodeje zbývajících výtisků bude příjmem rozpočtu Evropské společnosti (tedy nikoliv národních společností).

Při hodnocení finančních záležitostí bylo konstatováno, že výdaje byly v minulém období nižší než bylo předpokládáno, a proto se nežadají od národních společností další finanční příspěvky.

Zásadní význam pro vnitřní fungování Evropské společnosti má otázka členství profesionálních společenství v Evropské společnosti. Výsledek jednání je ten, že členství profesionálních společností (podniků) by nebylo v souladu se stanovami, protože členy Evropské společnosti se mohou stát pouze non-profitní organizace. Případné připuštění profesionálních subjektů (např. advokátních firem) by potenciálně změnilo charakter Evropské společnosti, a v každém případě by vyžadovalo změnu stanov společnosti, což bylo odmítnuto.

Tak jako obvykle se na závěr projednal harmonogram činnosti Evropské společnosti na příští období. Konference Evropské společnosti se uskuteční na pozvání Belgické společnosti na podzim 2024 v Antverpách. Odborná konference bude zaměřena na právní problematiku projektování. Ve výhledu na rok 2025 je pak konání konference na pozvání Italské společnosti.

Prezidentem evropské společnosti na příští rok byl zvolen podle očekávání Luc Imbrechts, spolupředseda pořádající federované Belgické společnosti. Dále byli zvoleni 1. viceprezidentem Ole Hansen (Dánská společnost) a 2. viceprezidentem Giovanni Iudica (Italská společnost).

Poslední personální otázkou, která byla na programu, bylo doplnění výboru (ESCL Council). V této souvislosti byl vysloven požadavek na větší genderovou rozmanitost (větší zastoupení žen), i větší východo-západní diverzitu (více zástupců z východní Evropy).

24. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu, Zlín 2. a 3. listopadu 2023

Vladimíra Sedláčková, Renata Pintová Králová

Hlavním tématem letošní konference pořádané Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR) byla novela nového stavebního zákona a digitalizace. Nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb.) byl změněn zákonem č. 195/2022 Sb. a zákonem č. 152/2023 Sb.

Konference se zúčastnilo přes 400 účastníků, pracovníků stavebních úřadů, orgánů územního plánování a dalších osob zúčastněných na výstavbě či osob z veřejné správy.

První den konference (2. listopadu 2023) obsahoval tři bloky, jedním z nich bylo úvodní slovo, další bloky pak obsahovaly témata jako přehled změn v územním plánování a stavebním řádu a dále pohled ostatních resortů, včetně stavu stavebního zákona ve Slovenské republice.

I. blok

V úvodním bloku (I. blok) konferenci zahájil **Ing. Lukáš Černožský**, náměstek ministra pro místní rozvoj, který ve stručnosti informoval o základních změnách, které přináší nový stavební zákon na úseku územního plánování i stavebního řádu. Za hostitelské město Zlín účastníky konference přivítal **Ing. Radim Holíš**, hejtman Zlínského kraje, na kterého navázal architekt města Zlína **Ing. arch. Jindřich Nový**, který v rámci své prezentace představil vývoj města.

II. blok

V rámci II. bloku vystoupili:

Ing. Roman Vodný, Ph.D. (ředitel Odboru územního plánování MMR), který prezentoval nový stavební zákon na úseku územního plánování. Informoval o základních novinkách ve vazbě k územnímu plánování, a to možnosti uplatňování připomínek (nikoliv námitek) a s tím spojená neexistence zástupce veřejnosti. Dále hovořil o akcentaci obnovitelných zdrojů energie, funkci zástupce pořizovatele (dnes jde o „létajícího pořizovatele“). Co se týče nástrojů územního plánování, jsou dva druhy, územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentace, chybí územní rozhodnutí, a to z důvodu vzniku jednoho povolení záměru. Jednotlivé typy dokumentací a podkladů zůstaly zachovány. Politika územního rozvoje již nebude závazným dokumentem pro rozhodování, ale pouze pro pořizování územně plánovacích podkladů. Územní plán je nadále nepovinným dokumentem, podle informací jsou dvě třetiny území České republiky pokryty územními plány.

Nový stavební zákon ruší dohodu o parcelaci, stále zůstává možnost pořídit územní plán s prvky regulačního plánu. Regulační plán je pouze jeden typ, nikoliv na žádost a z podnětu, ale již pouze z podnětu. U pořizování územně plánovací dokumentace nedochází k žádným výrazným změnám. Při pořizování změny územně plánovací dokumentace je zavedena možnost spojení společného jednání a veřejného projednání, což je de facto dnešní „zkrácený postup“. Novinkou je dále povinnost vymežit zastavěné území, pokud obec nemá územní plán. Pokud obec nebude mít územní plán, pořizovatel za ni toto území bezodkladně vymezí. Pamatují na toto i přechodná ustanovení, a to u obcí, které již dnes nemají územní plány. Pokud je vydáváno územní opatření o stavební uzávěře, vydává se pouze na dobu nezbytně nutnou, která však nesmí být delší než 6 let. Nově jsou v novém stavebním zákoně podrobně řešeny plánovací smlouvy, a to jako veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi stavebníkem a obcí, případně městskou částí hl. m. Prahy nebo krajem a vlastníkem technické infrastruktury, včetně jejich případných obsahů. MMR připravuje k plánovacím smlouvám metodiku.

Ing. Žanet Hadžič (ředitelka Odboru stavebního řádu MMR) informovala o základních novinkách v oblasti stavebního řádu. Zásadní změnou oproti původnímu znění nového stavebního zákona je zachování stávajícího smíšeného modelu, kdy stavební úřady vykonávají činnost v přenesené působnosti. Vzniká nový Dopravní a energetický stavební úřad, který je podřízen Ministerstvu dopravy, a tento úřad vykonává státní správu na úseku povolování vyhrazených staveb. Mezi vybranými činnostmi jsou nově zařazeny zeměměřické činnosti a výkon dozoru projektanta. Dozor projektanta je povinný u vyhrazených staveb a u staveb financovaných z veřejných rozpočtů, pokud dokumentaci zpracovává projektant. Dále byly podány informace k odstraňování staveb, kdy je možné požádat MMR o úhradu nákladů na výkon odstranění. Ministerstvem pro místní rozvoj bude vytvářena jednotná metodika, a to i ve spolupráci s Ministerstvem dopravy, aby byla zajištěna jednotná činnost jak Dopravního a energetického stavebního úřadu, tak ostatních stavebních úřadů. Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje čtyři prováděcí předpisy ke stavebnímu zákonu, přičemž z hlediska zpracování je nejdále vyhláška o požadavcích na výstavbu, která musí projít notifikací u Evropské unie. Co se týče vyhlášky o stavebním řádu (formuláře žádostí) a o dokumentaci staveb, meziresortní projednávání by mělo dle informací MMR začít do konce roku 2023.

Ing. Lukáš Černožský (náměstek ministra pro místní rozvoj), který zastoupil pana Ing. arch. Petra Klána (pověřeného ředitele Odboru digitalizace a informačních systémů MMR), informoval o digitalizaci s tím, že celý proces by měl umožnit jednodušší vyhledávání dat, dojde k propojení systémů, kdy např. do formulářů se promítnou data o občanech, které eviduje stát, a k vyplnění pak bude jen zbytek formuláře. Stále zůstane zachována i forma písemných formulářů. Dále pan náměstek popsal stávající situaci ohledně stavu přezkumu zadávání veřejných zakázek na ÚOHS.

Ing. Milota Sidorová, PhD. a **Ing. Roman Skorka** (Úřad pro územní plánování a výstavbu SR) informovali o novém stavebním zákoně ve Slovenské republice, a to jak ve vazbě na povolování staveb, tak ve vazbě na územní plánování.

III. blok

V rámci III. bloku vystoupili:

Mgr. Martin Kozák (ředitel Dopravního a energetického stavebního úřadu), který představil Dopravní a energetický stavební úřad a jeho připravenost k 1. 1. 2024.

JUDr. Martin Zidek (ředitel Odboru památkové inspekce Ministerstva kultury) představil činnosti orgánu památkové péče ve vazbě na nový stavební zákon, včetně komentáře k aplikaci ustanovení § 334a stavebního zákona a uplatnění „dosavadních právních předpisů“ účinných ke dni 31. 12. 2023 s upozorněním na metodický pokyn vydaný s ostatními správními orgány, včetně MMR. Zároveň upozornil na internetové stránky Ministerstva kultury, kde jsou obsaženy další průběžně doplňované informace.

Ing. Zdeňka Fialová (ředitelka Odboru stavební úřad MPO) přítomně seznámila s problematikou stavebního zákona z pohledu Ministerstva průmyslu a obchodu. Informovala také o novele zákona č. 416/2009 Sb., v současné době již novele schválené.

Mgr. Pavel Chlábek (Odbor legislativní Ministerstva životního prostředí) představil jednotné environmentální stanovisko (JES) zaváděné zákonem č. 148/2023 Sb., které je nástrojem procesní integrace v oblasti ochrany životního prostředí. Vydává se ve formě závazného stanoviska. Bude vydáváno místo až 26 správních úkonů (vyjádření, rozhodnutí, závazných stanovisek) podle 9 různých zákonů z oblasti životního prostředí. Konkrétní úkony a zákony jsou obsaženy ve zveřejněné prezentaci. Z povahy věci nejsou součástí JES provozní povolení. MŽP vydalo k zavedení jednotného environmentálního stanoviska do praxe metodický pokyn, který je zveřejněný na webových stránkách MŽP a jeho přílohou je také grafické schéma procesu vydávání JES, vzor žádosti, dále též vzor souhlasného i nesouhlasného JES.

Ing. Mgr. David Sláma (ředitel Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra) předal informace ohledně zachování spojeného modelu státní správy, představil základní východiska pro úpravu financování stavebních úřadů. Také se zabýval problematikou postupů při zrušení stavebního úřadu a popisem stanovení správních obvodů stavebního úřadu ve vazbě na geolokační data mobilních operátorů.

Pro účastníky konference byl dále připraven i doprovodný program, a to komentovaná prohlídka památníku Tomáše Bati, prohlídka stálé expozice Krajské galerie výtvarného umění ve Zlíně nebo prohlídka mrakodrapu Tomáše Bati. Dále následoval společenský večer, jehož hlavním cílem bylo setkání účastníků konference a předávání názorů.

Druhý den byl rozdělen na dva samostatné bloky – oblast územního plánování včetně digitalizace a stavební řád včetně digitalizace

Stavební řád

V I. bloku vystoupili:

Ing. Žanet Hadžič a **Mgr. Jana Macháčková** podaly základní přehled úprav nového stavebního zákona na úseku stavebního řádu (viz podrobná prezentace na stránkách Ústavu územního rozvoje).

JUDr. Jan Mareček přednesl názor České společnosti pro stavební právo na novou úpravu stavebního řádu z pohledu vývoje legislativy a úskalí přípravy nového stavebního zákona.

Ing. arch. Petr Klán informoval o vývoji situace při přípravě digitalizace stavebního řízení, včetně stavu zadávání veřejných zakázek. Upozornil na to, že stále nejsou k dispozici kompletní data o aktuálním stavu IT vybavení stavebních úřadů a apeloval na vyplnění ministerstvem rozeslaných dotazníků, včetně předání kontaktů na konkrétního zástupce úřadu, se kterým bude ministerstvo mít možnost dále jednat v konkrétních věcech „na přímo“. Zodpověděl dotazy účastníků. K přednesené výzvě zlepšit informovanost o postupu přípravy digitalizace stavebního řízení MMR zareagovalo obratem a na webových stránkách MMR jsou již zveřejněny informace k jednotlivým informačním systémům, vybavení stavebních úřadů nebo vzdělávání v této oblasti.

Ve II. bloku vystoupili:

Mgr. Pavel Chlíbek navázal na své vystoupení z předchozího dne a doplnil další informace k jednotnému environmentálnímu stanovisku. Proces EIA může proběhnout před podáním žádosti o vydání JES, nebo společně, záleží na volbě oznamovatele. JES bude součástí koordinovaného závazného stanovisko, pokud jeho předmětem nebude posouzení vlivů na životní prostředí. V případě potřeby může být vyžádáno vyjádření správních orgánů příslušných podle složkových zákonů, samostatný přezkum těchto vyjádření je vyloučen. Dále byla předána informace, že přestupkem podle stavebního zákona není porušení takových podmínek rozhodnutí, které stavební úřad do svého rozhodnutí převzal z JES. Takové přestupky tedy nebudou projednávat stavební úřady. JES bude vydáváno již od 1. 1. 2024, avšak pouze pro vyhrazené stavby – vazba na přechodné období podle § 334a stavebního zákona. Podrobné informace k JES jsou obsaženy v metodickém pokynu zveřejněném na webových stránkách MŽP.

Plk. Ing. Michal Valouch, Ph.D., LL.M z Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR seznámil účastníky s legislativními změnami na úseku požární ochrany (viz podrobná prezentace na stránkách Ústavu územního rozvoje).

Štěpán Chalupa z Komory obnovitelných zdrojů energie se v přednášce věnoval komplexní problematice povolování obnovitelných zdrojů energie.

Územní plánování

V I. bloku vystoupili:

Ing. Kateřina Vrbová, Ph.D. (Odbor územního plánování MMR) podala podrobnou informaci o standardizaci nástrojů územního plánování.

Doc. Ing. arch. Petr Durdík představil závěry z analýzy prostorové regulace, která je zpracovávána v rámci projektu „Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení“. Konečným odběratelem tohoto projektu je MMR. Závěrem prezentace o prostorové regulaci zaznělo, že je k úvaze, zda by územní plány neměly být koncepčním dokumentem a podrobné závazné regulativy by byly nastaveny v regulačních plánech.

JUDr. Jan Brož, Ph.D. (KVB advokátní kancelář, s. r. o.) podrobně seznámil přítomné s možnostmi přezkumů územně plánovací dokumentace, včetně srovnání stávajícího stavu a stavu dle nového stavebního zákona, přičemž nechyběl ani velice přínosný exkurz do historie této právní úpravy.

Doc. Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D. (Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy) přednesla informace o využívání plánovacích smluv v praxi, které budou součástí metodické příručky MMR.

Ing. Jakub Kotrla (ředitel Ústavu územního rozvoje) informoval o tvorbě územního rozvojového plánu, včetně zákonného rámce s tím, že vydání územního rozvojového plánu se předpokládá ve druhém pololetí 2024.

Ve II. bloku vystoupili:

Mgr. Jan Krčmář (Solární asociace) prezentoval základní informace o agrovoltaice, včetně představení možností jejího řešení.

Ing. arch. Josef Morkus, Ph.D. (Odbor územního plánování MMR) informoval o změnách v autorizačním zákoně ve vazbě na nový stavební zákon, a to o jeho části týkající se autorizovaných architektů, včetně přehledného rozboru přechodných ustanovení.

Ing. Vladimír Voldřich (Odbor územního plánování MMR) přítomné seznámil s postavením „zástupce pořizovatele“ dle nového stavebního zákona, včetně porovnání se stávajícím stavem.

Ing. Roman Vodný, Ph.D. (ředitel Odboru územního plánování MMR) představil přehledně přechodná ustanovení v novém stavebním zákoně v oblasti územního plánování.

Štěpán Chalupa (Komora obnovitelných zdrojů energie), jehož jménem vystoupila kolegyně **Ing. Hana Zahradníková Schvarczová**, seznámila přítomné s problémy, se kterými se potýkají při povolování obnovitelných zdrojů.

Prezentace z 24. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu jsou dostupné na stránkách Ústavu územního rozvoje (www.uur.cz) v sekci Územní plánování – Konference a semináře.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. června 2019, sp. zn. 25 Cdo 1127/2018 (objektivní odpovědnost z provozní činnosti)

Ivana Štenglová

Za újmu způsobenou únikem splaškové vody z kanalizace odpovídá provozovatel kanalizace (§ 2924 o. z.) bez ohledu na to, že mezi ním a poškozeným neexistoval závazkový právní vztah. Pro objektivní odpovědnost z provozní činnosti je bez významu, že nepříznivý vliv provozu na okolí byl vyvolán pochybením jiného subjektu pověřeného provozovatelem konkrétní technickou činností na kanalizačním řádu. Provozovatel se zproští odpovědnosti (§ 2924 věta druhá o. z.), prokáže-li, že si při provozní činnosti počínal s opatrností, jaká odpovídá dosažené úrovni poznání v daném oboru i obecné zkušenosti (řádný a odborně způsobilý provozovatel).

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalované proti mezitímnímu rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. 22 Co 1305/2017.

I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se domáhala zaplacení částky 3 317 466 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody, jež jí vznikla v důsledku zatopení jí budovaného výrobního areálu splaškovou vodou uniklou z kanalizace provozované žalovanou.
2. Okresní soud v Českých Budějovicích mezitímním rozsudkem ze dne 19. 4. 2017, č. j. 21 C 113/2015-414, rozhodl, že žaloba je co do základu důvodná s tím, že o výši nároku a o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto v konečném rozhodnutí. Soud vyšel ze zjištění, že žalobkyně na základě smlouvy o dílo prováděla výstavbu výrobního areálu R. s. r. o. Současně žalovaná, která byla provozovatelem veřejného kanalizačního řádu, budovala prostřednictvím zhotovitele, společnosti M., s. r. o., pod přípojkou areálu R. s. r. o. přeložku kanalizace. Po dešti během dne 27. 5. 2014 byla žalovaná informována pracovníkem žalobkyně, že vytéká voda z revizní šachty. Následně si žalovaná telefonicky tuto skutečnost ověřovala (u pracovníka společnosti M., s. r. o., i u pracovníka žalobkyně) a poté, kdy byla ujistěna, že k úniku vody již nedochází, se věcí dále nezabývala. V noci z 27. na 28. 5. 2014 došlo po dalších

dešťových srážkách ke vzduť v kanalizačním řadu a v důsledku toho k zaplavení výrobního areálu R. s. r. o. splaškovou vodou z přípojky kanalizace. V té době byla mezi účastnicemi uzavřena smlouva o dodávce vody a o odvádění odpadních vod s tím, že plnění bude poskytnuto od 4. 8. 2014. V době vzniku škody nebyl budovaný objekt zkolaudován. Příčinou vzduť vody v kanalizaci bylo nedodržení technologického postupu při provádění přeložky kanalizace společností M., s. r. o. (odváděla vody při srážkách za současného snížení průtoku provizorního odvodu). Soud dospěl k závěru, že žalovaná podle § 2924 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též jen „o. z.“), odpovídá za škodu zaplavením vzniklou, neboť v daném místě provozuje vodovodní a kanalizační soustavu za účelem výdělečné činnosti a vzniklá škoda má v této provozní činnosti svůj původ. Přestože kanalizační přípojka nebyla vybavena zařízením proti zpětnému vzduť, spoluodpovědnost žalobkyně neshledal, neboť stavebník, projektant ani žalobkyně nebyli žalovanou písemně upozorněni, že takové nebezpečí hrozí. Své odpovědnosti se žalovaná nezprostila, neboť přestože byla o vytékání vody z revizní šachty informována, nezjistila příčinu a neučinila příslušná opatření, aby vzniku škody předešla.

3. K odvolání žalované Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 9. 11. 2017, č. j. 22 Co 1305/2017-459, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně a ztotožnil se s jeho právním posouzením. Uzavřel, že žalovaná odpovídá za způsobenou škodu podle § 2924 o. z., neboť výdělečně provozuje zařízení (kanalizační síť) v katastrálním území XY, kde ke škodě došlo, a v příčinné souvislosti s působením tohoto provozu došlo ke vzniku újmy. Žalovaná se odpovědnosti nezprostila, neboť porušila svou povinnost písemně upozornit stavebníka či projektanta vnitřní kanalizace na ohrožení zpětným vzduťm ve stokové síti, a po informaci o vytékání vody z revizní šachty si pouze telefonicky ověřovala situaci, aniž by vynaložila veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby k újmě nedošlo.

II. Dovolání a vyjádření k němu

4. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalovaná dovoláním, jehož přípustnost dovozuje z § 237 o. s. ř. s tím, že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení otázky příčinné souvislosti, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu. Namítá, že znaleckým dokazováním bylo jednoznačně prokázáno, že příčinou zpětného vzduť vody v kanalizačním řadu a přípojce bylo nedodržení technologického předpisu při provádění přeložky společností M., s. r. o., která v rozporu s ním převáděla odpadní vody při srážkových činnostech a nijak nereagovala na překročení kapacity provizorního odvodu odpadních vod a nezačala jejich odčerpávání. V tomto směru odkázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1641/2014, 25 Cdo 2429/2007 a 25 Cdo 1437/2006. Dovolacímu soudu dále předkládá otázku dosud neřešenou, zda je dána odpovědnost provozovatele veřejné kanalizace, není-li v okamžiku vzniku škody mezi ním a poškozeným účinná smlouva o dodávce vody a odvádění odpadních vod a kanalizační přípojka není zkolaudována; a dále otázku, za jakých podmínek lze jednání

provozovatele označit jako jednání, při kterém vynaloží veškerou péči, již lze po něm k odvrácení škody rozumně požadovat. Dovolatelka namítala, že po obdržení informace o vytékání vody z revizní šachty v areálu budovaném žalobkyní tuto informaci prověřila a byla ujištěna společností M., s. r. o., i žalobkyní, že již k žádným problémům nedochází, a nezanedbala tak žádnou svou povinnost. Preventivní opatření byl povinen učinit původce škody, společnost M., s. r. o., a žalobkyně, která měla (v té době nezkolaudovanou) přípojku od kanalizačního řádu odpojit. Rovněž zopakovala své předchozí námítky, že obecným odkazem na právní předpisy a normy ČSN ve svých vyjádřeních k projektu splnila svou povinnost a písemně upozornila žalobkyni na možné ohrožení zpětným vzdutím. Navrhla zrušení rozsudků soudů obou stupňů a vrácení věci soudu prvního stupně k dalšímu řízení

5. Žalobkyně ve vyjádření označila dovolání za nedůvodné s tím, že není podstatné, zda mezi ní a žalovanou byla uzavřena smlouva či zda byla kanalizační přípojka zkolaudována. Soudy v projednávané věci posuzovaly otázku, zda způsobená škoda má svůj původ v provozní činnosti žalované ve vztahu k neurčitému okruhu odběratelů, nikoliv pouze ve vztahu k žalobkyni. V opačném případě by žalovaná mohla odpovídat za škodu pouze osobám, s nimiž má smluvní vztah. Rovněž námitka odklonu od ustálené rozhodovací praxe při posouzení otázky příčinné souvislosti je nedůvodná, když jejím účelem je přenést odpovědnost na subdodavatele žalované. Dovolatelka pak nečinila zdaleka vše, co od ní lze spravedlivě očekávat, neboť nezjistila příčiny vytékání vod z kanalizace ani nečinila příslušná opatření ve vztahu k osobě, kterou si najala k budování přeložky kanalizace. Telefonický způsob řešení celé situace nelze s ohledem na rozsah potencionální škody považovat za adekvátní. Pasivní přístup žalované proto nakonec vedl ke vzdutí vod v kanalizačním řádu a vzniku škody. Rozhodné pak není ani případné nedodržení technologického předpisu společností M., s. r. o., při stavbě přeložky, když stavebníkem byla žalovaná a žalobkyně s touto společností nebyla v žádném smluvním vztahu.

III. Přípustnost dovolání

6. Nejvyšší soud posoudil dovolání, vzhledem k datu napadeného rozhodnutí, podle občanského soudního řádu ve znění účinném od 30. 9. 2017 (čl. II bod 2 zákona č. 296/2017 Sb., dále jen „o. s. ř.“), a jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) shledal, že bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou – účastnicí řízení (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), řádně zastoupenou advokátem ve smyslu § 241 o. s. ř., a je přípustné (§ 237 o. s. ř.) pro posouzení dosud neřešených otázek, zda provozovatel veřejné kanalizace odpovídá za škodu z provozu poškozenému, s nímž nebyl ve smluvním vztahu a jehož kanalizační přípojka nebyla zkolaudována, zda je dána jeho odpovědnost dle § 2924 o. z., dopustil-li se pochybení, vedoucího ke vzniku škody, subjekt vykonávající činnost pro provozovatele kanalizace, případně zda tato okolnost odůvodňuje postup podle § 2918 o. z., a stanovení podmínek, za nichž provozovatel kanalizace může úspěšně uplatnit liberační důvod uvedený v § 2924 větě druhé o. z. Dovolání pak není přípustné, namítala-li žalovaná, že se odvolací soud při posuzování příčinné souvislosti odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu.

IV. Důvodnost dovolání

7. Podle § 2924 o. z. kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výtěžné činnosti, nahradí škodu vzniklou z provozu, ať již byla způsobena vlastní provozní činností, věcí při ní použitou, nebo vlivem činnosti na okolí. Povinnosti se zproští, prokáže-li, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.
8. Jak vyplývá z citovaného ustanovení, škodu způsobenou provozem hradí provozovatel bez ohledu na zavinění i na porušení právní povinnosti. Jde tedy o odpovědnost objektivní, avšak vzhledem k zakotvení liberačních důvodů nejde o odpovědnost absolutní. Předpokladem odpovědnosti dle tohoto ustanovení je událost vyvolaná provozem závodu nebo jiného obdobného zařízení (samotnou existencí provozního zařízení, které škodlivě působí na okolí, a to bez ohledu na to, zda zařízení je v chodu, či nikoliv), vznik újmy a příčinná souvislost mezi nimi. Povinným k náhradě újmy (škůdcem) je provozovatel, tedy ten, kdo vyvíjí provozní činnost výtěžně (za účelem dosažení zisku), v rámci svého závodu (§ 502 o. z.) nebo jiného podobného zařízení. Provozem se rozumí soustavně prováděná činnost právnickou nebo fyzickou osobou, související s předmětem činnosti (zpravidla podnikatelské, obchodní), kterou subjekt vyvíjí za použití určitých organizačních opatření, zejména pokud je provozována továrním způsobem, při němž jsou používány stroje, nástroje, přístroje či technologické postupy, které nemusejí být plně zvladatelné a kontrolovatelné a mohou ze své podstaty mít nepříznivé účinky na okolí nebo osoby, které s nimi přijdou do styku. Újma musí být způsobena buď vlastní provozní činností, tedy samotným využitím technologických postupů, nebo věcí při ní použitou, případně vlivem činnosti na okolí, čímž je míněn nepříznivý dopad technologických postupů navenek (např. únik škodlivin). Na poškozeném je, aby prokázal, že mu vznikla újma (včetně její výše), že škůdce výtěžně provozuje shora popsanou činnost a že mezi existencí (projevy) tohoto provozu a vznikem škody je příčinná souvislost. Prokáže-li poškozený tyto skutečnosti, je dána odpovědnost škůdce.
9. V projednávané věci bylo mezi účastníky nesporné, že žalovaná, jejímž předmětem podnikání je mimo jiné i provozování vodovodů a kanalizací a úprava a rozvod vody, provozuje ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“), za úplatu vodovod a kanalizaci v XY na základě koncesní smlouvy uzavřené s vlastníkem vodovodu a kanalizace. Jedná se o provoz ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, neboť souvisí s předmětem činnosti žalované a jsou při něm používána zařízení (např. vodovodní a kanalizační potrubí, zařízení na regulaci průtoku apod.) a technologické postupy. Vytekla-li z kanalizace provozované žalovanou splašková voda, došlo v důsledku jejího provozu k negativnímu vlivu na okolí spočívajícímu v zaplavení objektu rozestavěného žalobkyní, a tím k vzniku škody.
10. Jde-li o náhradu újmy z provozu, vychází nová úprava, i přes rozdíly ve formulaci § 2924 věty první o. z. a § 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále též

jen „obč. zák.“), z obdobných principů odškodnění, a lze tak i nadále přiměřeně vycházet z dosavadní judikatury, a to i pokud jde o problematiku příčinné souvislosti. Zjišťuje-li se v řízení o náhradu škody, zda škodná událost a poškozenému vzniklá škoda jsou ve vzájemném poměru příčiny a následku, je otázka existence příčinné souvislosti otázkou skutkovou (srovnej např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2022, sp. zn. 21 Cdo 300/2001, Soubor rozhodnutí Nejvyššího soudu, C. H. Beck, dále jen "Soubor", C 1025). Příčinná souvislost se nepředpokládá, nýbrž musí být prokázána, a v tomto směru jde tedy o otázku skutkových zjištění. Právní posouzení příčinné souvislosti spočívá ve stanovení, mezi jakými okolnostmi má být existence vztahu příčiny a následku zjišťována, případně zda a jaké okolnosti jsou způsobilé tento vztah vyloučit (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 25 Cdo 915/2005, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3334/2006, Soubor C 5514).

11. O vztah příčinné souvislosti v případě odpovědnosti za provoz se jedná, je-li prokázáno, že konkrétní újma poškozeného byla vyvolána účinky nebo vlivem provozu na okolí nebo věci při této činnosti použitou. Byla-li by příčinou vzniku škody jiná skutečnost, odpovědnost nenastává. V dané věci šlo o zjištění příčinné souvislosti mezi provozováním kanalizace (odváděním splaškové vody) žalovanou a škodou způsobenou únikem splaškové vody z kanalizace do objektu budovaného žalobkyní. Při stanovení, mezi jakými okolnostmi má být existence vztahu příčiny a následku zjišťována, tedy odvolací soud v právním posouzení nepochybil. Při posouzení zjištěného skutkového stavu, jehož správnost nepodléhá dovolacímu přezkumu, tedy vycházel ze správného právního názoru. Námitce dovolatelky, že soud nesprávně právně posoudil vztah příčinné souvislosti, neboť příčinou vzduší vody bylo nedodržení technologického postupu při provádění přeložky společností M., s. r. o., nelze přisvědčit. Okolnost, že nepříznivý vliv provozu na okolí byl vyvolán, a škoda tak způsobena pochybením jiného subjektu, nemá na odpovědnost provozovatele vliv, nicméně může založit liberační důvod, pokud s ním zákon počítá (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 25 Cdo 5588/2017).
12. Odkaz na dovolatelkou citované judikáty není případný, neboť v rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1641/2014 bylo příčinou vzniku škody (zranění způsobené pádem břemene) nesprávné upevnění vazacích řetězů pracovníkem jiné společnosti než žalovaného, a nikoli jeho provoz. V rozhodnutí sp. zn. 25 Cdo 2429/2007 pak Nejvyšší soud dovodil, že zřízení zdi, v jehož důsledku vznikla škoda, nemá původ v provozování projektové činnosti žalovanými, může být ale dána jejich obecná odpovědnost za škodu (§ 420 obč. zák.), v projednávané věci má ale škoda nesporně původ v provozu kanalizace. Konečně pokud žalovaná odkazovala na rozhodnutí sp. zn. 25 Cdo 1437/2006, kde Nejvyšší soud řešil situaci, kdy je dáno více příčin, které z časového hlediska působí následně (tzv. řetězec postupně nastupujících příčin a následků), bylo příčinou vzniku škody smluvní ujednání žalobce ohledně leasingu, a nikoli provoz dopravních prostředků, tedy zcela odlišná situace od projednávané věci, kde k řetězení příčin nedošlo. Při posouzení existence příčinné souvislosti mezi újmou

vzniklou žalobkyni a provozem žalované se tedy odvolací soud neodchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu a dovolání je, pokud jde o tuto otázku, nepřípustné.

13. Lze tedy uzavřít, že závěr odvolacího soudu, že žalovaná odpovídá žalobkyni za škodu vzniklou provozem kanalizace, je správný. Odpověď na dovolatelkou položenou otázku, zda může být odpovědnost z provozu veřejné kanalizace vyloučena za situace, kdy v okamžiku vzniku škody nebyla účinná smlouva o dodávce vody a odvádění odpadních vod a kanalizační přípojka nebyla zkolaudována, případně zda tyto okolnosti odůvodňují postup podle § 2918 o. z., je negativní. Jak vyplývá z § 2924 o. z., pro uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto ustanovení není rozhodující, zda mezi poškozeným a tím, kdo mu škodu způsobil, byl závazkový právní vztah, rozhodující je, zda provoz způsobil škodu. Jestliže byl příčinou vzniku škody provoz kanalizace žalovanou, jak je tomu v daném případě, odpovídá jako provozovatel bez ohledu na to, zda byla smlouva o odvádění odpadních vod účinná, či nikoli, neboť i kdyby smlouva účinná byla, nic by to nezměnilo na skutečnosti, že škoda byla vyvolána provozem kanalizace.
14. Ani okolnost, že objekt, do něhož vytekla voda z kanalizace provozované žalovanou, byl rozestavěn a nebyl zkolaudován, na její odpovědnosti nic nemění. Připojení rozestavěného objektu na kanalizaci bylo povoleno a dle povolení (projektu) provedeno, avšak nebylo používáno (v místě budoucí zdravotní instalace bylo uzavřeno zátkou, která byla při škodné události vzduším vody vyražena, a právě tudy došlo k zaplavení objektu). Tuto okolnost, stejně jako to, že v době vzniku škody nebyla kanalizační přípojka v objektu osazena toaletní mísou, nelze považovat za okolnosti, jež lze přičítat poškozené ve smyslu § 2918 o. z., neboť při řádném provozu kanalizace nemůže docházet k vzduťi splaškové vody natolik, aby vyvěrala ze sanitárního vybavení objektů připojených na kanalizaci. Pokud jde o spoluúčast žalobkyně na vzniklé škodě, z výsledků řízení vyplývá, že žalovaná ve svých vyjádřeních ke stavbě realizované žalobkyní, stavebníka ani projektanta na ohrožení výrobního areálu vzduťou vodou výslovně neupozornila, když pouhý odkaz na povinnost dodržovat technické podmínky žalované a příslušné zákony a normy nelze považovat za splnění požadavku písemného upozornění stavebníka na ohrožení zpěťným vzduťím, jež jí ukládá § 12 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích, § 19 odst. 2 vyhlášky č. 428/2001 Sb. a bod 10.5 ČSN 75 6101.
15. Jako dosud neřešenou otázku předkládá dovolatelka dále výklad podmínek, za nichž lze úspěšně uplatnit liberační důvod uvedený v druhé větě § 2924 o. z., tedy vynaložení veškeré péče, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo. Jak plyne z důvodové zprávy (Eliáš, 2012, s. 1034), výrazem „rozumně požadovat“ je vyjádřeno, že se nemají na mysli jen povinnosti ujednané ve smlouvě nebo stanovené právními předpisy, ale vše, co se v daném ohledu jeví s ohledem na povahu provozu jako racionální, tedy nikoliv všech myslitelných opatření, která jsou sice proveditelná, ale kladla by na něj přepjaté požadavky. Provozovatel se zproští odpovědnosti, prokáže-li, že si

při provozování počínal s opatrností, jaká odpovídá dosažené úrovni poznání v daném oboru i obecné zkušenosti (řádny a odborně způsobilý provozovatel).

16. Druhá věta § 2924 o. z. patří k právním normám s relativně neurčitou hypotézou, tj. k normám, jejichž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, a která tak přenechává soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Dovolací soud pak může úvahu odvolacího soudu o tom, v jakém rozsahu se škůdce zprostil odpovědnosti za škodu, přezkoumat pouze v případě její zjevné nepřiměřenosti (k aplikaci právních norem s relativně neurčitou hypotézou srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1618/2007, nebo ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 21 Cdo 4059/2007).
17. Lze se ztotožnit se závěrem odvolacího soudu, že žalovaná si jako řádný a odborně způsobilý provozovatel nepočínala. Na upozornění pracovníka žalobkyně, že po předchozím dešti vytéká voda z revizní šachty, adekvátně nereagovala, když nezjišťovala příčinu, a to zvláště za situace, kdy v daném úseku žalovaná (prostřednictvím zhotovitele společnosti M., s. r. o.) prováděla výstavbu přeložky a současně byly předpovíhány další srážky. Postup žalované tak nelze považovat za vynaložení veškeré péče, kterou lze rozumně požadovat, neboť při zjištění příčin mohla učinit příslušná, dle odborníků jednoduchá opatření, aby ke vzniku škody nedošlo.
18. S ohledem na výše uvedené je právní závěr odvolacího soudu, že žalovaná je v plném rozsahu povinna nahradit škodu vzniklou žalobkyni, a této povinnosti se ve smyslu § 2924 věty druhé o. z. nezprostila, správný. Proto Nejvyšší soud dovolání žalované jako nedůvodné podle § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl.

Zápis z 92. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 26. září 2023

Emil Flegel, Jaroslava Milerová

Zasedání zahájil a řídil JUDr. Emil Flegel. Sekce ÚR a SŘ projednávala následující rozsudky a stanoviska:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2022-51 ze dne 26. 7. 2023 – odůvodnění stavební uzávěry obce – zákaz umísťování a povolání veškerých staveb s výjimkou provádění udržovacích prací

V r. 2021 obec usnesením schválila opatření obecné povahy o stavební uzávěře. Obec do doby vydání nového územního plánu na části svého území zakázala umísťovat jakékoliv stavby s výjimkou provádění údržby stávajících.

Vlastník pozemku, na kterého dopadal zákaz, podal podnět k přezkumu opatření obecné povahy (OOP). Krajský soud OOP o stavební uzávěře zrušil, jelikož opatření nebylo řádně odůvodněno. Dále vytkl časový rozestup mezi vyhlášením stavební uzávěry (2021), rozhodnutím zastupitelstva o pořízení nového územního plánu (2011) a schválením zadání územního plánu (2013). Tak velký časový rozestup znemožňuje posoudit nezbytnost vyhlášení stavební uzávěry. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost obce.

Prejudikatura NSS: OOP má být alespoň základně odůvodněno, zrušit OOP z důvodu nedostatečného odůvodnění je třeba jen v krajních případech (v daném případě nebyla stavební uzávěra odůvodněna vůbec).

V odůvodnění opatření mělo být uvedeno, proč se zákaz stavět vztahuje na umísťování a povolování přístaveb, nástaveb a stavebních úprav stávajících staveb. Odůvodnění mělo dále obsahovat také vysvětlení dlouhé časové prodlevy mezi vyhlášením stavební uzávěry a rozhodnutím zastupitelstva o pořízení nového územního plánu a schválením zadání.

Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 68/2019-269 ze dne 30. 6. 2023 – návrh na zrušení aktualizace zásad územního rozvoje č. 2 – plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně

Navrhovatelé (dvě městské části) podali návrh na zrušení opatření obecné povahy – aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu plochy rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla). Krajský soud v Praze návrhu vyhověl, Nejvyšší správní soud (NSS) to v rozsudku č. j. 8 As 98/2020-235 ze dne 24. 2. 2023 však neaproboval.

Krajský soud byl následně vázán právním názorem NSS, provedl výslech vedoucího zpracovatelského týmu Vyhodnocení vlivu aktualizace ZÚR č. 2 na udržitelný rozvoj území a návrh zamítl, přičemž se držel zásady zdrženlivosti a nepřekročil právní názor NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 301/2021-150 ze dne 20. 7. 2023 – regulace umísťování vysokých větrných elektráren v Ústeckém kraji

Dvě obce a několik právnických osob podaly návrh na zrušení části opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje na zrušení umísťování vysokých větrných elektráren v Ústeckém kraji. Podle aktualizovaných zásad rozvoje se plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren neměly umísťovat v chráněných územích a jejich okolí, v lokalitách NATURA 2000, a dokonce ani v zastavěných územích a půlkilometrovém okruhu kolem nich.

Krajský soud v 1. kole přezkumu vyhověl jen zčásti, nicméně Nejvyšší správní soud regulaci umísťování vysokých větrných elektráren v Ústeckém kraji zrušil, čímž navázal na podobný verdikt z roku 2014. Z odůvodnění rozhodnutí NSS plyne, že regulace takového rozsahu musí být podrobně a konkrétně zdůvodněna, včetně posouzení přiměřenosti (testu proporcionality).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 392/2021-40 ze dne 16. 3. 2023 – otázka subjektivní lhůty pro přezkum podle stavebního zákona

Na zahájení přezkumného řízení, jehož předmětem je souhlas vydávaný stavebním úřadem podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, se vztahuje pouze objektivní lhůta 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Dvoutměsíční subjektivní lhůta podle § 96 odst. 1 správního řádu se neuplatní.

V objektivní lhůtě 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, lze vydat i rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 543/2021-74 ze dne 30. 8. 2023 – otázka opomenutí účastníků ve stavebním řízení

Jednalo se o spor, zda odvolací orgán může výjimečně zamítnout odvolání účastníka opomenutého ve stavebním řízení v prvním stupni a sám vypořádat jeho věcné námítky proti

stavebnímu povolení. NSS uvedl, že opomenutí účastníka řízení je jednou z nejzávažnějších vad správního řízení, kterou zpravidla nelze v odvolacím řízení napravit. Správní řád přitom počítá s tím, že účastníci řízení budou hájit svá práva především v řízení před správním orgánem prvního stupně.

K tomu, aby odvolací orgán mohl zamítnout odvolání účastníka opomenutého ve stavebním řízení v prvním stupni a sám vypořádat jeho věcné námitky, by musely nastat výjimečné okolnosti, pro které by bylo možné upřednostnit dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) před právy opomenutého účastníka.

NSS dospěl k závěru, že podmínky pro tento mimořádný postup zde nebyly splněny; námitky opomenutého účastníka totiž nebyly zjevně nedůvodné.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 66/2023-31 ze dne 8. 8. 2023 – k § 84 odst. 1 správního řádu a odvolání opomenutého účastníka řízení

Žalobce měl být vedlejším (dotčeným) účastníkem společného řízení o umístění a povolení novostavby. Odvolání ovšem podal po lhůtě dle § 84 odst. 1 správního řádu (o 7 měsíců později). Krajský soud v Brně žalobu opomenutého účastníka řízení z tohoto důvodu zamítl.

Rovněž NSS zamítl kasační stížnost opomenutého účastníka. Stěžovatel dále chtěl, aby se NSS obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 84 odst. 1 správního řádu.

Dle citovaného usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 811/22 ze dne 29. 3. 2022 je § 84 odst. 1 správního řádu ústavně konformní. V § 84 odst. 1 správního řádu se střetává právo na přezkum správního rozhodnutí se zájmem na ochranu právní jistoty. Uvedený střet práv zákonodárce vyřešil tím, že stanovil opomenutému účastníkovi řízení lhůtu 1 roku pro podání odvolání. Počátek lhůty vázal k oznámení rozhodnutí ve věci poslednímu z účastníků. Z tohoto důvodu se NSS neobrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 84 odst. 1 správního řádu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 159/2021-54 ze dne 19. 5. 2023 – k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení

Dle stěžovatelky žalovaný odvolací správní orgán doplnil podklady rozhodnutí, což prý mělo zhojovat vady prvoinstančního řízení. Tímto postupem však žalovaný nemohl porušit zásadu dvojinstančnosti, neboť správní řád mu pořízení nových podkladů pro rozhodnutí v odvolacím řízení výslovně umožňuje [viz § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

K porušení této zásady by došlo pouze tehdy, pokud by druhostupňový správní orgán změnil prvostupňové správní rozhodnutí či jeho část, čímž by účastníkovi, kterému rozhodnutí ukládá povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se proti takovému rozhodnutí odvolat.

Stěžovatelce však rozhodnutí žalovaného (a ani stavební povolení) žádnou povinnost neukládá, a proto doplněním odvolacího řízení o nové podklady žalovaný nemohl zásadu dvojinstančnosti řízení porušit. Za této situace by doplnění odvolacího řízení o nové podklady mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí pouze tehdy, pokud by žalovaný neumožnil účastníkům řízení se k těmto nově pořízeným podkladům před vydáním jeho rozhodnutí vyjádřit.

Rozhodnutí akcentuje ekonomii řízení, dle které má odvolací správní orgán v mezích zákona rozhodnutí zhojit, než rušit a vracet.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 93/2022-56 ze dne 9. 8. 2023 – k případu AirBNB ve fázi územního řízení

Stavební úřad Prahy 1 vydal územní rozhodnutí o umístění nástavby se vznikem 18 jednotek ke krátkodobému ubytování. Magistrát hl. m. Prahy územní rozhodnutí potvrdil.

Žalobci (dotčení sousedé) namítali vyliďňování centrální části města, obtěžování pohledem z teras budoucí nástavby či snížení tržní hodnoty svých bytů. Městský soud žalobu zamítl. NSS zamítl kasační stížnost.

NSS zopakoval následující prejudikaturu NSS:

Ve fázi územního řízení nelze předjímat, jestli bude stavebník postupovat v rozporu s územním rozhodnutím. Stěžovatelé dovozovali, že stavebník bude chtít celý objekt (nejen nástavbu) „přestavět“ a následně užívat jako ubytovnu či hotel.

Námítka snížení kvality bydlení ob stojí tehdy, pokud jde o zhoršení kvalifikované, přičemž stěžovatel musí toto zhoršení prokázat ve vztahu ke svým veřejným subjektivním právům.

Námítku snížení kvality tržní hodnoty nelze ve fázi územního řízení úspěšně uplatnit. Vlastník se musí bránit proti zástavbě, která by mohla snížit tržní hodnotu jeho nemovitostí už v procesu projednání územně plánovací dokumentace (územního plánu).

Stanovisko Ministerstva vnitra, Odboru legislativy a koordinace předpisů ze dne 20. 6. 2023 k počítání lhůty pro vydání závazného stanoviska jako podkladu pro postup stavebního úřadu v případě, kdy bylo závazné stanovisko nadřízeným orgánem zrušeno jako nezákonné

Ministerstvo kultury se v praxi památkové péče setkává se situací, kdy nadřízený orgán zruší pro nezákonnost v přezkumném řízení závazné stanovisko dotčeného orgánu. Otázkou je, jak za tohoto stavu běží lhůty, které mohou vést k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek podle § 4 odst. 9 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění.

Ministerstvo vnitra uvedlo, že lhůta pro vydání (nového) závazného stanoviska začne běžet zásadně od pravomocného zrušení původního (přezkoumávaného) závazného stanoviska.

Ministerstvo přitom odkazuje na předchozí stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, které připouští alternativu, kdy lhůta pro vydání závazného stanoviska začne běžet od doručení spisové dokumentace vedené k závaznému stanovisku, která byla zapůjčena nadřízenému orgánu, pokud se jedná o dokumentaci ve fyzické podobě.

Metodický pokyn Ministerstva zdravotnictví (hlavní hygieničky ČR) ze dne 18. září 2023 pro krajské hygienické stanice a Hygienickou stanici hl. m. Prahy ve věci vydávání závazných stanovisek v souladu s novelou nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů

Dne 1. 7. 2023 vešlo v účinnost nařízení vlády č. 433/2022 Sb., kterým bylo změněno nařízení vlády č. 272/2011 Sb. V rámci této změny nebylo speciálně upraveno přechodné ustanovení ve vazbě na žádost o vydání závazného stanoviska krajské hygienické stanice (KHS) podle § 149 odst. 1 správního řádu.

Z metodického pokynu plyne, že pokud stavebník KHS požádal o vydání závazného stanoviska před datem nabytí účinnosti novely nařízení č. 272/2011 Sb., tj. do dne 30. 6. 2023 (do 23:59 h), je KHS tuto žádost, resp. dokumentaci, povinna posoudit podle původního znění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., nikoli podle znění účinného ode dne 1. 7. 2023.

Přechodné ustanovení se týká protihlukových opatření, nikoli účinnosti novelizovaného nařízení č. 272/2011 Sb., jako takové.

Dále byla diskutovaná jednotlivá témata:

- a) Apelační princip vs. kasační princip podle nového stavebního zákona.
- b) Praktické problémy spojené s aplikací ust. § 225 nového stavebního zákona.
- c) Ust. § 250–255 nového stavebního zákona a režim odstranění staveb.

Zápis z 93. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 10. listopadu 2023

Emil Flegel, Jaroslava Millerová

Zasedání zahájil a řídil JUDr. Emil Flegel. Sekce ÚR a SŘ projednávala následující rozsudky a stanoviska:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 105/2023 ze dne 10. 8. 2023 – legitimní očekávání v procesu územního plánování

Územní plán je dokument, který lze změnit nebo nahradit novým. Při vydání nového územního plánu odpůrce dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takřkajíc „s čistým stolem“ a vše je otevřeno ke změnám (rozsudky NSS z 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56, a z 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64). Legitimní očekávání tak nelze založit pouze na přesvědčení, že územní plán bude do budoucna neměnný. V procesu územního plánování není poskytována absolutní ochrana legitimního očekávání v neměnnost dříve schválené územně plánovací dokumentace. To však neznamená, že je stěžovatel zcela bez ochrany. Pokud má změna územního plánu negativní dopad na jeho pozemky, jde minimálně o zásah do vlastnického práva. Takový zásah pak podléhá přezkumu přiměřenosti (rozsudek NSS č. j. 6 As 319/2021-111).

Územně plánovací dokumentace nepůsobí retroaktivně, a pokud již subjekt disponuje pravomocným územním rozhodnutím, je proti její změně chráněn v rámci stavebního řízení (rozsudek NSS z 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012, č. 2742/2013 Sb. NSS). Nicméně přípravu územního plánu, resp. jeho změny, nelze podřizovat probíhajícím územním řízením (rozsudek NSS z 17. 1. 2014, č. j. 5 AOs 2/2013-83).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 80/2023 ze dne 27. 9. 2023 – aktivní legitimace k napadení územního plánu

Krajský soud odmítl návrh na zrušení části územního plánu, neboť dospěl k závěru, že navrhovatelka není k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Navrhovatelka dotčení svých (vlastnických) práv primárně odvozovala od postupu odpůrce (města), jenž měl v procesu pořizování změny územního plánu činit nedůvodné rozdíly mezi jejími a obdobnými pozemky, nerespektovat právní předpisy a princip proporcionality. V tomto ohledu poukazovala zejména na rozdílné zacházení s pozemky v jejím vlastnictví a s pozemky ve vlastnictví jiného subjektu (bývalého člena zastupitelstva obce). Pozemky tohoto subjektu byly zařazeny mezi zastavitelné i přesto, že se z části nacházejí v I. třídě ochrany,

zatímco stěžovatelčiny pozemky ve II. řídě ochrany. Nezařazení pozemku navrhovatelky do zastavitelných ploch ani namítaná pochybení při pořizování změny územního plánu podle krajského soudu nepostačují k založení aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Dle názoru krajského soudu by navrhovatelka musela tvrdit, že byla na svých právech zkrácena existující, účinnou a závaznou částí změny územního plánu. K tomu ale v nyní projednávaném případě nedošlo. V napadené změně územního plánu totiž způsob využití pozemků navrhovatelky regulován nebyl, odpůrce pouze převzal regulaci z původního územního plánu, jenž byl změnou upravován.

Nejvyšší správní soud se s rozsudkem krajského soudu neztotožnil a jeho rozhodnutí zrušil. Podmínka aktivní procesní legitimace je 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 2/2013-116).

Aktivní procesní legitimaci jako podmínku přípustnosti návrhu, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, je přitom nutné důsledně rozlišovat od aktivní věcné legitimace, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33). Aktivní procesní legitimace k podání návrhu je dána tehdy, pokud návrh obsahuje zákonem stanovená (tj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; tato tvrzení však nemusí být pravdivá. Pravdivost tvrzení je naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu, tedy aktivní věcné legitimace, která se však zkoumá až v řízení ve věci samé, a nikoliv při posuzování přípustnosti podaného návrhu (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 11/2023 ze dne 3. 10. 2023 – přípustná podrobnost územního plánu

V daném případě šlo již o druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu, který řešil rozhodnou otázku o míře podrobnosti územního plánu, který podmínil zástavbu v ploše konkrétním dopravním řešením.

Již ve svém prvním rozsudku ve věci nadnesl Nejvyšší správní soud východiska pro posouzení otázky, zda napadený územní plán zvolenou podobou dopravního napojení plochy Z62 překročil přípustnou míru podrobnosti. Šlo tedy o to, zda zvolená úprava nenáleží svou povahou a podobou spíše do regulačního plánu či územního rozhodnutí.

Krajský soud na takto nastolenou otázku odpověděl přiléhavě a správně. Územnímu plánu je totiž vyhrazeno především řešení a stanovení základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Naopak nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí.

V posuzovaném případě územní plán stanovil podmínky pro zastavění plochy Z62 tak, že již vymezil poměrně konkrétní parametry dopravního napojení (částečně dvoupruhová obousměrná komunikace odpovídající příslušné ČSN, částečně zkapacitnění stávající komunikace dle příslušné ČSN). Územní plán tak již neodpovídá jen na otázku „kam?“, ale také „kudy přesně a s jakými parametry?“. V přijaté podobě tak již nepředstavuje jen koncepční nástroj (což je pro územní plán adekvátní povaha), nýbrž i realizační nástroj (což již územnímu plánu nepřísluší a náleží do úpravy regulačních plánů a územních rozhodnutí).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 241/2022 ze dne 9. 10. 2023 – účast spolků v řízení o odstranění stavby, která je na území národního parku

Stěžovatel si účastenství nárokoval navzdory skutečnosti, že § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny environmentálním spolkům výslovně přiznává oprávnění účastnit se pouze řízení „podle tohoto zákona“, tedy řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Věcně pak tvrdil, že i navzdory nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, který shledal současnou úpravu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ústavně konformní, musí být environmentálním spolkům přiznáno právo účastnit se též řízení podle stavebního zákona, pokud je v takových řízeních rozhodováno na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny, neboť jinak by došlo k porušení čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 2 první věty Listiny.

Nejvyšší správní soud této argumentaci v řízení o nařízení odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona nepřisvědčil.

Nejvyšší správní soud odkázal na svůj rozsudek ze dne 23. 6. 2023 č. j. 4 As 33/2023, ve kterém zaujal výklad § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve kterém v obecné rovině připustil účast environmentálních spolků, kterým je též stěžovatel, v řízení, v němž stavební úřad rozhoduje (mimo jiné) o vydání výjimky podle § 56 zákona. Potud by bylo možno souhlasit s kasační argumentací stěžovatele. Uvedený závěr se však neuplatní pro všechna řízení podle stavebního zákona, nýbrž pouze pro řízení, které výslovně jmenuje § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

V projednávané věci se stěžovatel domáhá účasti v řízení o povolení odstranění stavby zahájeného podle § 128 odst. 4 stavebního zákona. Toto řízení ovšem nelze podřadit pod žádný z typově upravených řízení podle stavebního zákona, v nichž podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny stavební úřad na základě závazného stanoviska rozhoduje o výjimce ze zákazu u zvláště chráněných druhů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 225/2022 ze dne 27. 9. 2023 – účast spolků v územním řízení

Při aplikaci § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vede stavební úřad (přínejmenším fakticky) společné řízení, jednak o umístění stavby podle stavebního zákona,

jednak o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Částečně tedy skutečně vede řízení podle tohoto zákona ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochrany přírody, jehož se mohou environmentální spolky účastnit.

Nejvyšší správní soud připouští, že tento závěr jde poněkud proti záměru, který zákonodárce podle všeho sledoval přijetím zákona č. 225/2017 Sb. Novela, kterou zákonodárce spolky vyloučil z územních a stavebních řízení, avšak do některých je zároveň (v určitém rozsahu – viz dále) znovu vpustil jinou cestou, nepůsobí příliš racionálně. Tato okolnost však nemůže vést k tomu, že by se měl zákon vykládat v neprospěch jednotlivce (v tomto případě stěžovatele) – naopak, ne zcela promyšlená zákonná úprava musí jít k tíži státu.

Rozhodnutí, že environmentální spolek není účastníkem územního řízení za situace, kdy v řízení vyvstala otázka dotčení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin (příčemž není podstatné, jakým způsobem se tato otázka do řízení dostala, může ji nadnést právě i environmentální spolek), musí obsahovat řádně odůvodněný závěr stavebního úřadu, že takové dotčení je vyloučeno.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 105/2023 ze dne 14. 9. 2023 – právo domáhat se zahájení řízení o nařízení odstranění stavby

Žalobce se u stavebního úřadu domáhal zahájení řízení o nařízení odstranění stavby na sousedním pozemku. Ten mu však sdělil, že řízení nezačíná a nepřistoupí ani k jiným nápravným opatřením. Poukázal na to, že stavba na pozemku stojí už od doby předchozího vlastníka, je zapsána v katastru nemovitostí a dešťové vody jsou svedeny na pozemek vlastníků předmětné stavby. Přesah okapového svodu nelze řešit, neboť stavební úřad nemůže posoudit současný stav hranice mezi oběma pozemky.

Žalobu proti nezákonnému zásahu krajský soud odmítl. Dospěl totiž k závěru, že žalobce nesplnil poslední podmínku přípustnosti zásahové žaloby, kterou stanovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 88 rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39. Rozšířený senát zde upozornil na to, že mezi sousedy často existují složité spletité vztahy a soud by tak měl zvážit přípustnost zásahové žaloby mimo jiné i v situaci, ve které žalobce dlouhodobě pokojně akceptoval stav, jehož nápravy se nyní domáhá.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil. Doplnil, že právo domáhat se zahájení řízení o odstranění sousední stavby z moci úřední vzniklo provedením sporné stavby a svědčilo vlastníkově sousedního pozemku. Zůstal-li právní předchůdce žalobce (jako tehdejší vlastník pozemků) pasivní, nabytím pozemků žalobce vstoupil do jeho právního postavení a jeho předchozí nečinnost se mu bez dalšího přičítá. Jinými slovy, pro posouzení pokojné akceptace sousední stavby nejsou rozhodné změny vlastnictví stavby, případně zasaženého pozemku.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 46/2022 ze dne 18. 8. 2023 – k povinnosti správního orgánu zasílat kopie spisu poštou

Pokud jde o kasační námitku ohledně neposkytnutí kopie podkladů pro rozhodnutí, o kterou stěžovatel žádal dne 21. 8. 2018, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že § 38 odst. 4 správního řádu *expressis verbis* neukládá správnímu orgánu povinnost pořizovat kopie ze spisu a zasílat je žadateli.

Je třeba dodat, že ačkoliv podle § 38 odst. 1 správního řádu právo na nahlížení do spisu není v zásadě ničím podmíněno, neznamená to, že by za všech okolností muselo být požadavku na nahlédnutí do spisu nutně vyhověno v termínu, který si účastník nebo jeho zástupce určí, není-li to reálně možné. Judikatura Nejvyššího správního soudu však apeluje na povinnost správního orgánu vždy zajistit přístup ke správnímu spisu a v případě faktické překážky musí správní orgán optikou zásady součinnosti instruovat účastníka řízení takovým způsobem, aby mu nahlížení do spisu bylo v co nejkratší době umožněno.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 52/2023 ze dne 2. 8. 2023 – k systémové podjatosti

Východiskem pro výklad pojmu systémové podjatosti jsou i po novele § 14 odst. 2 správního řádu provedené zákonem č. 176/2018 Sb. (tj. s účinností od 1. 11. 2018) závěry rozšířeného senátu vyjádřené v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS. Služební, pracovní či jiný obdobný vztah úřední osoby ke státu nebo územnímu samosprávnému celku sám o sobě nezpůsobuje vyloučení této osoby ve věci, v níž má stát či územní samosprávný celek vlastní zájem. Vyvolává však tzv. systémové riziko podjatosti úřední osoby, a je tak signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování pochybností o její nepodjatosti. Důvodem vyloučení úřední osoby jsou teprve takové skutečnosti, které nasvědčují tomu, že zájem státu či územního samosprávného celku může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na jejím zaměstnavateli. Novelu § 14 odst. 2 správního řádu je třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přístupující okolnosti.

JUDr. Emil Flegel otevřel diskusi k JES. Jednotné environmentální stanovisko zavádí zákon č. 148/2023 Sb. Ministerstvo životního prostředí k němu vydalo obsáhlý metodický pokyn, odpovídá na nejčastější otázky a odpovědi, ukazuje vzory JES. Probrala se příslušnost k vydání JES a jeho vztah k EIA.

JUDr. Jiří Kubík přednesl příspěvek k otázkám odstranění stavby dle nového stavebního zákona. Vycházel při tom ze svého článku, který vyšel v posledním bulletinu. Upozornil především na následující otázky:

- a) Nový stavební zákon neobsahuje přechodné ustanovení týkající se staveb, které vznikly před nabytím účinnosti NSZ, ale stavební úřad jejich existenci zjisti až po nabytí účinnosti NSZ. V souvislosti s tím vznikají otázky, podle jaké právní úpravy postupovat?

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 nález 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.

- b) Účastníci řízení o odstranění nepovolené stavby (s možností dodatečného povolení). Vzhledem k tomu, že řízení o dodatečném povolení stavby je součástí řízení o nařízení odstranění stavby (§ 255 odst. 4), jedná se procesně o jedno řízení. Zákodárce však neuvážene stanovuje okruh účastníků tohoto řízení ve dvou různých ustanoveních. Okruh účastníků řízení podle § 250 odst. 2 je přitom mírně odlišný od okruhu účastníků vymezených § 254 odst. 5. Dle § 250 odst. 2 je oproti komentovanému ustanovení navíc účastníkem řízení o odstranění stavby obec (vlastník odstraňované stavby, není-li stavebníkem, do okruhu účastníků dle komentovaného ustanovení spadá, neboť je zároveň vlastníkem pozemku se stavbou).
- c) Obec tedy je bezesporu účastníkem řízení o odstranění stavby. Ani po podání žádosti o dodatečné povolení stavby však nelze okruh účastníků „jednotného“ řízení redukovat a v řízení bude nadále účastníkem i obec. Obec se tak jistě může odvolat do výroku, kterým se stavba nařizuje odstranit, i do výroku, kterým se stavba odstranit nenařizuje pro neprokázání výchozích předpokladů (důvodného podezření). Zdánlivě se naskytá otázka, zda obec, která je účastníkem řízení toliko na základě § 250 odst. 2, může podat odvolání rovněž proti výroku rozhodnutí, kterým se stavba dodatečně povoluje. Při zohlednění závěrů Krajského soudu v Ostravě, který k předchozí právní úpravě (ve znění účinném do 31. 12. 2012) dovedl, že okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby musí být shodný s okruhem účastníků řádného stavebního řízení, přičemž tento požadavek vyplývá z ústavního požadavku rovnosti (22 A 92/2010), však má tato otázka jasnou odpověď. Okruh účastníků řízení o odstranění stavby s možností jejího dodatečného povolení je s ohledem na ústavní princip rovnosti nezbytné vykládat širěji a obci přiznat plnohodnotné postavení účastníka řízení, které by měla i v řízení o povolení záměru [§ 182 písm. b)].
- d) Výkon rozhodnutí. Nová právní úprava umožňuje přenést břemeno exekučních nákladů za odstranění stavby z obcí na stát. 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 účelné 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. Jaká bude praktická aplikace tohoto ustanovení je otázkou; jisté je jen to, že zákonodárce zde pro postup ministerstva nestanovil žádnou lhůtu.

- e) Přestupkové řízení. 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.
- f) Zákonodárce nestanovil, že se při dodatečném povolování stavby má užít rovněž § 228 upravující rozhodování o výjimce z požadavků na výstavbu společně v jednom řízení o povolení záměru. Podle všeho jde o nedůslednost zákonodárce a ustanovení § 228 je tak třeba analogicky aplikovat i v tomto řízení, a to v případě, že půjde o výjimku z požadavků na umístování staveb, u níž byl doložen souhlas výjimkou dotčených účastníků řízení (§ 256 odst. 2).

Dále byla diskutována jednotlivá témata:

- a) odměňování projektantů za projekty, které pak nejsou povoleny,
- b) problematika Pražských stavebních předpisů – připravují se pro připomínkové řízení,
- c) včasnost odvolání učiněné na e-mail úředníka nikoliv na e-mail podatelny,
- d) informace o vydání publikace Kontrolní řád. Správní řád (vybraná ustanovení). Praktický komentář. 2. vydání, Jitka Jelínková, Wolters Kluwer,
- e) řízení o nařízení stavby, která se v průběhu řízení stala kulturní památkou.

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 4/2023

Ročník: XXVII.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZAKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

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

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Mgr. Jana Macháčková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schódelbauerová

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

doc. JUDr. Ivanka Štenglová, CSc.

Ing. Jitka Víchová

JUDr. Zdeňka Vobrátilová

Ing. Roman Vodný, Ph.D.

Ing. arch. Václav Vondrášek

Redakce:

Šéfredaktorka: Mgr. Tamara Blatová: tblatova@gmail.com; tel.: 723 027 485

Nabídky článků, inzerce.

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

Objednávky, předplatné.

Kontaktní adresa:

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

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 650 výtisků

Toto číslo vyšlo 14. listopadu 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; tlatova@gmail.com

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

Formální požadavky

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

Vzor citací

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

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

Autorizace

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



The Czech Architectural and Construction Law Society