

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

1 / 2020

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



European Society of Construction Law

Registration is open for the ESCL Master Thesis Prize 2020!

For the ninth time the ESCL organizes the ESCL master thesis prize;
an international thesis prize award.

The Jury is chaired by the current President of the ESCL: Adriana Spassova (Bulgarian Society of Construction Law), Prof. Dr. Benoît Kohl (Professor, University of Liège and University of Paris II – Counsel, Stibbe Brussels), Prof. Dr. Anthony P. Lavers (Counsel, White & Case LLP, London – Visiting Professor of Law, King's College London), Prof. Dr. M. Hugues Périnet-Marquet (Professor, University of Paris II) and Prof. Dr. H. Stöckli (Professor, University Freiburg Switzerland) are jury members.

The first prize winner will be awarded with € 2.500,- and the second prize winner with € 1.000,-. The winners may also be invited to submit a (modified) version of the thesis for publication to the editorial board of the International Construction Law Review.

*Did you finish your thesis with a construction law relevant topic
and got it graded in the period from the 1st of June 2018
on to the 30th of May 2020?*

*Are you interested in competing for the prestigious international
master thesis prize?*

*Then send in your thesis **before 17.00 h on May 30 2020!***

*(Please check the Regulations on the conditions for registration. The regulations can be
downloaded from the ESCL website: www.escl.org)*

Send your entry to the secretary of the jury:

E. M. Bruggeman (Email: embruggeman@ibr.nl and info@ibr.nl, tel.: +31703141508)

Autoři tohoto čísla:

JUDr. Jiří BURYAN, LL.M., Ph.D. – counsel v advokátní kanceláři HAVEL & PARTNERS s. r. o. | Mgr. Karel ČERNÍN, Ph.D. – asistent soudce Nejvyššího správního soudu | JUDr. Libor DVOŘÁK, ředitel Legislativního odboru Ministerstva životního prostředí | JUDr. Emil FLEGEL – Česká společnost pro stavební právo | JUDr. Miroslav HEGENBART – Česká společnost pro stavební právo | prof. JUDr. Karel MAREK, CSc. – Fakulta právních a správních studií, Vysoká škola finanční a správní | Mgr. Jaroslava MILEROVÁ – Krajský úřad Plzeňského kraje | Mgr. Václav ORCÍGR – Arnika, z. s. | Mgr. Bc. David POLÁŠEK – Odbor stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | Mgr. Pavel PŮČEK – Vedoucí Odboru stavebního řádu a životního prostředí, Kancelář veřejného ochránce práv | JUDr. Jan ŠTANDERA | Ing. Kateřina VRBOVÁ, Ph.D. – Odbor územního plánování MMR ČR | JUDr. Martin ZÍDEK – ředitel Odboru památkové inspekce Ministerstva kultury

Informace naleznete také na webu Společnosti pro stavební právo
www.spolstavprav.cz v sekci AKTUALITY

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Martin Zídek
Vylvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče – pohled přes plot 10

Karel Marek
Právo stavby 19

Václav Orcígr
Organizace Arnika vydala analýzu příčin zdržování správních řízení ve výstavbě 25

Diskuse – Polemika

David Polášek
Změny ve využití území bez terénních úprav 28

Jiří Buryan
Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona:
nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl 30

Karel Černín
Jak legálně odstranit stavbu 43

Pavel Půček
To už nás zdravý selský rozum úplně opustil, nebo jest právní úprava opravdu
natolik neuchopitelná? 50

Průřezové informace

Libor Dvořák
Nová odpadová legislativa je projednávána Parlamentem 56

Kateřina Vrbová
Digitalizace stavebního řízení a územního plánování – potřebné novely
zákonů schváleny 60

Jan Štandera
Snaha o prosazení zahrádkářského zákona nepolevuje 63

Zápis ze sedmdesátého prvního zasedání Sekce ÚR a SŘ
v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 10. 12. 2019 70

Zápis ze sedmdesátého druhého zasedání Sekce ÚR a SŘ
v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 6. 2. 2020 72

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu 75

Miroslav Hegenbart
Odešel stavitel Jiří Doležal 83

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

ENGLISH ABSTRACT

Studies – Reflections – Analyses

Expropriation of a cultural monument on the grounds of monument preservation: a view over the fence, by Martin Zídek10
As per Act on State Heritage Preservation, the institute of expropriation is not applied in the Czech Republic. Taking an example from Germany, this article describes in detail the expropriation of Reinhardsbrunn Castle, a cultural monument located in the Free State of Thuringia.

The right of construction, by Karel Marek19
This article is a study in the history of real right in re aliena (right of construction) and current legislation that replaces the Roman-law principle of superficies solo cedit. The right of construction enables the builder to use a plot belonging to another owner. After completion, the building does not become an integral part of the plot but remains a separate piece of immovable property.

Arnika has published an analysis of delays in building administration proceedings, by Václav Orcígr25
This article provides information on a recent analysis of reasons for protraction of building permit procedures in the Czech Republic. Based on data obtained from a sample of Building Offices, the article provides suggestions applicable for prospective re-codification of building legislation.

Discussions – Polemics

Grading-free changes in territorial use, by David Polášek28
Dealing with non-construction plans for changes in territorial use without terrain processing, the author points out the shortcomings of current legislation. He describes a specific case that must be resolved by the public defender of rights.

Judicial review of obligatory documents for proceedings under the Building Act: the new provisions of § 4 make sense, by Jiří Buryan30
The author provides arguments for debate on the interpretation of several Building Act provisions, with particular focus on obligatory statements. The conclusions are supported by a relevant listing of the judicature of Administrative Courts and the Constitutional Court.

How to remove a building legally, by Karel Černín43
This article deals with the provisions of the Building Act that prescribe regulations for removal of buildings by the will of the owner. Particular attention is paid to problems of practical interpretation and correct solutions.

Have we given up on common sense or is legislation incomprehensible? by Pavel Půček50
The author analyses a judgement by the Supreme Administrative Court concerning new amendments to the Building Act and related interim provisions.

Overview information

New waste legislation discussed in parliament, by Libor Dvořák56
This article enumerates reasons for the preparation of key legislation in waste management, such as the Act on Waste and the Act on Shelf Life, currently under consideration in the Chamber of Deputies of the Czech Republic.

Digitization of building permit procedures and spatial planning: required amendments have been approved, by Kateřina Vrbová60
This article describes legislation updates that affect the digitization of building permit procedure and spatial planning.

Efforts to push through the Act on Gardening continue, by Jan Štandera63
In describing the history of gardening on the territory of the Czech Republic, this article comments on current efforts to promote legal support for gardening (notably by the Act on Gardening).

Vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče – pohled přes plot

Martin Zídek

V tuzemsku opakovaně bývá ve vztahu k zanedbaným kulturním památkám zmiňován institut vyvlastnění, který upravuje § 15 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Není však znám ani jediný případ, kdy byl tento postup realizován. V mediálním světě si žije vlastním životem informace, že vyvlastnění bylo uskutečněno v případě některých kulturních památek v Babiččině údolí v Ratibořicích.¹⁾ Nicméně tehdy nešlo o vyvlastnění, ale o uplatnění práva státu na přednostní koupi podle § 13 zákona o státní památkové péči. Záměna těchto dvou relativně blízkých institutů není problémem jen tuzemským, jde však o instituty rozdílné. Výkon práva přednostní koupě totiž v České republice stejně jako např. ve Spolkové republice Německo nepředpokládá jakékoli ohrožení kulturní památky, jak ve své publikaci připomíná Sophie-Charlotte Lenski.²⁾

A právě pohled do Německa může přinést popis vyvlastnění, které bylo realizováno podle práva, které není tomu tuzemskému až tak vzdálené. Úvodem je třeba zdůraznit, že i v případě Německa je vyvlastnění kulturní památky naprosto výjimečným řešením, a to natolik výjimečným, že dle dosažitelných poznatků má být níže rozebraný případ prvním vyvlastněním nikoli jen v dané spolkové zemi, ale prvním příkladem vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče ve Spolkové republice Německo³⁾ za více než sto let, kdy

je památková péče v nemalé části německých spolkových zemí kodifikována.^{4), 5)}

Tímto jedinečným a zároveň jediným příkladem je vyvlastnění zámku Reinhardsbrunn ve Svobodném státě Durynsko.⁶⁾ Úprava vyvlastnění z titulu památkové péče je v Durynsku obsažena v zákoně o ochraně kulturních památek a památkové péči.⁷⁾ Vyvlastnění upravuje § 27 citovaného zákona a podle odstavce 1 je vyvlastnění přípustné ve prospěch spolkové země, kraje, obce nebo právně způsobilé nadace, pokud je tímto krokem nutné dosáhnout toho, aby

1. byly zachovány hmotná podstata nebo vzhled kulturní památky,
2. mohla být nemovitá archeologická památka⁸⁾ podle § 2 odst. 7 cit. zákona vědecky zhodnocena nebo zpřístupněna veřejnosti,
3. mohly být na území archeologické rezervace⁹⁾ podle § 19 cit. zákona provedeny plánované výzkumy.

Podle § 27 odst. 2 citovaného zákona platí pro vyvlastnění a náhradu za ně ustanovení durynského zákona o vyvlastnění z 23. 3. 1994.¹⁰⁾

Rozhodujícím právním dokumentem ve věci vyvlastnění zámku Reinhardsbrunn¹¹⁾ je rozsudek Krajského soudu v Meiningenu¹²⁾ č. j. (2) BLK O 2/18 ze dne 11. 12. 2019, který může tvořit případovou studii využitelnou i z hlediska tuzemské právní úpravy.

DANIELS, Jan Benjamin. *Präzedenzfall: Enteignung aus Gründen des Denkmalschutzes*. Zdroj: <https://www.cbh.de/news/verwaltung-wirtschaft/praezedenzfall-enteignung-aus-gruenden-des-denkmalschutzes/>, vyhledáno dne 7. 2. 2020.

- 4) Blíže např. HEYER, Karl. *Denkmalpflege und Heimatschutz im Deutschen Recht*, Berlin 1912.
- 5) V českém jazyce se tímto základním přehledem zabývá mimo jiné s využitím knihy uvedené v předchozí poznámce pod čarou ZÍDEK, Martin: *Ochrana památek a památková péče ve Spolkové republice Německo*. In: *Almanach Programu regenerace městských památkových zón III*, Praha 1998, ISBN 80-902096-8-8, s. 53–145.
- 6) Durynsko nemělo historicky dobrou právní úpravu ochrany památek a památkové péče. Do první světové války proběhlo několik vln klasifikace památek, ale nikdy se nedospělo k pokrytí celého území. Jako první byl pro území dnešní spolkové země Durynsko přijat až v roce 1975 památkový zákon platný pro celou Německou demokratickou republiku. Po opětovném sjednocení Německa a obnovení země přijímá Svobodný stát Durynsko 7. 1. 1992 první zemský zákon o ochraně kulturních památek a památkové péči. ZÍDEK, M. c. d., s. 106.
- 7) Thüringer Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmale (Thüringer Denkmalschutzgesetz – ThürDSchG). Zákon ze dne 7. 1. 1992 byl znovu publikován jako celek v durynské Sbírce zákonů a nařízení dne 14. 4. 2004 (GVBl. 2004, 465) a naposledy byl změněn článkem 2 zákona z 18. 12. 2018 (GVBl. S. 731, 735).
- 8) V originále „das Bodendenkmal“.
- 9) V originále „das archäologische Schutzgebiet“.
- 10) V originále Thüringer Enteignungsgesetzes (GVBl. S. 329) – zkratka „ThürEG“.
- 11) Předmětem vyvlastnění byl areál tvořený hlavní budovou tzv. „Vysokého domu“, vstupní budovou, budovou tzv. „Hirschgalerie“, budovou tzv. „Kirchgalerie“, kaplí, budovou tzv. „Kavalierhaus“, stájemi a parkem.
- 12) V originále „das Landgericht Meiningen“. Tento soud tvoří střední stupeň základní soudní soustavy Durynska, viz https://www.thueringen.de/th4/olg/gerichte_in_thueringen/index.aspx, vyhledáno dne 7. 2. 2020.

1) Vlastník předmětných nemovitostí dle § 13 odst. 1 zákona o státní památkové péči dne 8. 9. 2004 přednostně nabídl Ministerstvu kultury své nemovitosti ke koupi. Ministerstvo kultury k těmto nemovitostem uplatnilo dle § 13 odst. 2 zákona o státní památkové péči právo státu na přednostní koupi. Dne 24. 9. 2004 zaslalo Ministerstvo kultury vlastníkov (likvidátorovi společnosti) návrh kupní smlouvy, podle které by získala právo hospodařit s předmětnými národními kulturními památkami ve vlastnictví České republiky jako kupující státní příspěvková organizace Národní památkový ústav, zřízený Ministerstvem kultury. Na základě tohoto jednání následně Česká republika skutečně získala vlastnické právo k předmětným nemovitostem.

2) LENSKI, Sophie-Charlotte. *Öffentliches Kulturrecht*, 2013 Tübingen. ISBN 978-3-16-152044-0, s. 221–222.

3) Článek „Thüringen macht ernst: Säumiger Denkmaleigentümer wird enteignet“ z 21. 8. 2016. Zdroj: https://www.denkmalnetzbayern.de/index.php/menueeintrag/index/id/17/seite_id/1848/parameter/YToyOntzOjE1OjJzZW10ZW5fcGVyX3RlaWwiO2k6MTA7czo3OjJzZWdyYWZmIjtzOjEwOiJlbmRlaWdudW5nIjt9, vyhledáno dne 7. 2. 2020.

Ačkoli předmětem tohoto soudního sporu bylo vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče, je třeba upozornit na fakt, že soud v této věci nerozhodoval o žalobě dosavadního vlastníka kulturní památky, ale že žalobci byly osoby, které měly k předmětné kulturní památce zástavní práva.^{13), 14)} Rozhodnutím o vyvlastnění z 9. 7. 2018 příslušný správní úřad

1. odejmul ve prospěch vyvlastnitel vyvlastněnému vlastnické právo k dotčeným nemovitostem,
2. nařídil vyvlastniteli do roku od nástupu právních změn použít dotčené nemovitosti k účelu památkově vhodného zachování hmotné podstaty a vzhledu „Areálu zámku a parku Reinhardsbrunn“, a nařídil mu dále přistoupit k prosazení opatření nutných dle účelu vyvlastnění,
3. stanovil, že až na osobně omezené věcné břemeno (právo vést přes dotčenou nemovitost nízkotlaké plynové vedení a přípojky) se veškerá zaknihovaná práva, včetně práv žalobců ruší,
4. stanovil náhradu ve výši 1 eura.

Dle soudu nejsou po formálně právní stránce jakékoli pochybnosti o daném rozhodnutí o vyvlastnění. Nebyly zjištěny žádné zásadní procesní chyby. Z procesního hlediska považoval soud za rozhodné, že tehdejší právní zástupce jednoho ze dvou žalobců byl informován o doručení návrhu na vyvlastnění a zúčastnil se následného ústního jednání na příslušném správním úřadě. Následně pak zaujal rozsáhlé písemné stanovisko. Druhý žalobce sice nebyl o zahájení řízení informován, tato vada však byla dle soudu zhojena možností účasti na zmíněném ústním jednání, o kterém úřad informoval veřejnou vyhláškou.

Právním základem vyvlastnění v dané věci dle soudu jsou § 2 odst. 1 bod č. 1, odst. 3 bod č. 1 a odst. 4 durynského zákona o vyvlastnění, jakož i § 27 odst. 1 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči. Na základě těchto ustanovení durynského zákona o vyvlastnění může dojít ve veřejném zájmu k vyvlastnění, aby bylo možné uskutečnit zámeček, který jiné zákony výslovně připouštějí. Vyvlastněny pak mohou být mimo jiné i pozemky. Vyvlastnění je v jednotlivém případě přípustné podle § 4 odst. 1 durynského zákona o vyvlastnění jen tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem a účel vyvlastnění není realizovatelný jiným přiměřeným způsobem, především z nemovitosti navrhovatele vyvlastnění. Jiným zákonem, který výslovně připouští vyvlastnění, je v tomto případě zmíněný § 27 odst. 1 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči, přičemž je přípustné vyvlastnění mimo jiné ve prospěch spolkové země, pokud je nezbytné pro to, aby kulturní památka zůstala zachována ve své hmotné podstatě nebo vzhledu. Veškeré skutkové okolnosti podle uvedených předpisů byly dle soudu v daném případě naplněny.

13) Dosavadní vlastník kulturní památky, tedy vyvlastňovaný, vzal svou žalobu v průběhu soudního řízení zpět. Tento krok však neměl sám o sobě vliv na vlastní projednání věci před soudem, s. 10 rozsudku Krajského soudu v Meiningenu č. j. (2) BLK O 2/18 ze dne 11. 12. 2019.

14) Jeden ze žalobců měl zaknihované zástavní právo z rozhodnutí orgánu veřejné moci (v originálu „die Zwangssicherungshypothek“) ve výši přesahující 6 milionů eur a druhý žalobce smluvní zástavní právo (v originálu „die Grundschuld ohne Brief“) ve výši přesahující 3 miliony eur.

Právním následkem vyvlastnění v tomto případě je povinnost vyvlastnitel – Svoobodného státu Durynsko – zůstat vlastníkem zámku Reinhardsbrunn tak dlouho, dokud nebude zcela naplněn účel vyvlastnění. Navzdory tvrzení žalobců neseznal soud žádné známky toho, že by vyvlastnitel mohl být pouhým „přechodným nabyvatelem“¹⁵⁾ zámku. Ani správní spisy ani jiné zdroje neobsahují důkazy, že by zde byla třetí (soukromá) osoba, která by se měla stát skutečným vyvlastnitelem zámku. Dojem o existenci osoby, která by měla nabýt zámek jako konečný vlastník místo vyvlastnitel, dovodily žalobci z mediálních prohlášení státních institucí, které hájí zájem na zachování zámku. Je sporné, nakolik prohlášení těchto institucí byla skutečně korektně prezentována médiu. V tomto případě přichází navíc v úvahu právo vyvlastněného na zrušení odnětí vyvlastněné věci podle § 42 durynského zákona o vyvlastnění. V rozporu s účelem vyvlastnění by nebyl ovšem další prodej zámku Reinhardsbrunn po úplné obnově hmotné podstaty a vzhledu zámku.

Dle soudu nebylo sporu o tom, že v případě zámku a přilehlého parku jde o kulturní památku ve smyslu § 2 odst. 1 a § 27 odst. 1 č. 1 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči. Tento fakt není nijak zpochybněn tím, že zápis do seznamu kulturních památek byl učiněn až v roce 2013, neboť tento zápis nemá konstitutivní povahu.^{16), 17)} Durynský zákon o ochraně kulturních památek a památkové péči respektuje princip ochrany přímo ze zákona (tzv. princip „ipso-iure“), přičemž samotný zápis má jen informativní povahu. Ostatně již v roce 1982 byl učiněn zápis minimálně části zámku Reinhardsbrunn do seznamu památek NDR. Z jiných ohledů nebyly vlastnosti zámku jako kulturní památky zpochybněny.

Soud dospěl k závěru, že hmotná podstata a vzhled zámku a zámečského parku Reinhardsbrunn jsou v rozhodné míře ohroženy. To nebylo žalobci zpochybněno a lze to dle soudu jednoznačně dovodit z předchozí rozsáhlé písemné a obrazové dokumentace. V rozporu s tvrzením žalobce zde nelze hovořit o (údajně) nedostatečném zájmu vyvlastnitel naplňovat účel vyvlastnění. Bez ohledu na to, jaké požadavky jsou stanoveny jed-

15) V originále „der Durchgangserwerber“.

16) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na rozsudek Durynského Nejvyššího správního soudu (Thüringer Oberverwaltungsgericht) sp. zn. 1 KO 433/00 ze dne 30. 10. 2003 (ThürOVG, U. v. 30. 10. 2003, 1 KO 433/00).

17) Tento přístup není neznámý ani v České republice. Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách poskytoval ochranu kulturní památce přímo ze zákona (ex lege). Pro poskytnutí ochrany postačovalo naplnění znaků zákonné definice kulturní památky z § 2 odst. 1 zákona o kulturních památkách, podle které „(kulturní) památkou je kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k význačným osobám a událostem dějin a kultury“. Pro poskytnutí ochrany ze strany památkové péče nebylo zapotřebí žádného rozhodnutí nebo jiného správního aktu. Ani zápis do státního seznamu podle zákona o kulturních památkách neměl konstitutivní účinky a provedení zápisu ochranu dle zákona o kulturních památkách ani nezakládalo, ani nezvyšovalo právní ochranu kulturní památky. Jde tedy o obdobný princip, který v současné době platí i v Durynsku. Na závěr je však třeba připomenout, že zákon č. 22/1958 Sb. byl zrušen zákonem o státní památkové péči ke dni 31. 12. 1987. Zákon o státní památkové péči řeší ochranu kulturních památek v § 2 a 3 na základě jiného principu, a to poskytnutím ochrany formou individuálního správního aktu (ex actu).

nou z veřejných územních korporací, která je vyvlastnitelem a je vázána právem a zákony, nachází se ve správním spise vícero požadavků, ze kterých je zřejmé, které stavební části a za jaké náklady mají být obnoveny. Tímto je tedy ve smyslu § 4 odst. 2 č. 2 durynského zákona o vyvlastnění dostatečně věrohodně prokázána vážnost účelu vyvlastnění – tedy zachování hmotné podstaty a vzhledu zámku Reinhardsbrunn.

Dále nelze dle soudu dovodit z výroku č. 2 rozhodnutí o vyvlastnění¹⁸⁾ nevůli k provedení obnovy, když měl vyvlastnitel použít vyvlastněné nemovitosti během jednoho roku od nastoupení právní změny za účelem památkově vhodného zachování hmotné podstaty a vzhledu areálu zámku a parku Reinhardsbrunn a kdy měl přistoupit k prosazení opatření nutných dle účelu vyvlastnění. Pokud z tohoto výroku žalobci dovozují, že vyvlastnitel měl provést obnovu v době jednoho roku, což se mu nemohlo podařit provést ani fakticky, ani finančně, pak je třeba naopak konstatovat, že výroku je třeba rozumět tak, že vyvlastnitel musí nejpozději do 1 roku po uplynutí nástupu právních změn, tj. po nabytí právní moci rozhodnutí o vyvlastnění podle § 32 durynského zákona o vyvlastnění, zahájit práce na obnově, které však musí být prováděny krok za krokem.

Rovněž stanovení částky 1,9 milionu eur v rozpočtu 2019/2020 není nesporným důkazem o tom, že by účel vyvlastnění neměl být naplněn. Tato suma sice zdaleka nestačí, aby byly obnoveny hmotná podstata a vzhled zámku Reinhardsbrunn a venkovních prostor. Podle názoru soudu je však třeba mít na paměti, že rozpočet je sestavován na ročním principu. Úměrně tomu musí vyvlastnitel v následujících letech nastavit prostředky ve svém rozpočtu tak, aby pokryly příslušné zamýšlené náklady obnovy.

Vyvlastnění je dle soudu nezbytné pro blaho veřejnosti (§ 4 odst. 1 durynského zákona o vyvlastnění, § 27 odst. 1 č. 1 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči). Tento znak vyžaduje uskutečnění účelu, který je ve veřejném zájmu.¹⁹⁾ Přičemž nepostačuje jakýkoli libovolný veřejný zájem. Zásah do garance vlastnictví vyžaduje obzvláště závažný, naléhavý veřejný zájem; jen k jeho naplnění mohou být odňata soukromá práva.²⁰⁾ Podle judikatury Spolkového ústavního soudu je ochrana kulturních památek legitimním zákonným požadavkem a památková péče je z hlediska blaha veřejnosti úlohou vyššího řádu. Oboje odůvodňuje omezení obsahu vlastnictví.²¹⁾ Zde se realizuje vyvlastnění na základě zvláštního zákona ve smyslu § 2 odst. 1 bodu č. 1 durynského zákona o vyvlastnění, jmenovitě durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči, jehož § 1 formuluje památkovou péči jako vyšší zájem. Tento zájem má jinak podle čl. 30 durynské ústavy ústavní kvalitu.²²⁾ Požadavek veřejného blaha je stanoven na úrovni

běžného zákona a tím je indikován.²³⁾ Ostatně v tomto ohledu byly vzaty v úvahu patřičné rozborů obsažené v rozhodnutí o vyvlastnění a rozsáhlá dokumentace výjimečného historického významu zámku Reinhardsbrunn.

Dle názoru soudu nemohl být v tomto případě účel vyvlastnění naplněn jiným přiměřeným způsobem a již vůbec nemohl být tento účel realizován z pozemků vyvlastnitel podle § 4 odst. 1 durynského zákona o vyvlastnění. Tím se nastoluje princip přiměřenosti vyvlastnění. Vyvlastnění musí sloužit k dosažení legitimního účelu, musí být nezbytné a přiměřené. Na pozadí ústavně právního limitu článku 14 Spolkové ústavy²⁴⁾ je vyvlastnění dovoleno jako nejzazší prostředek („ultima ratio“).²⁵⁾ Tento požadavek předpokládá, že jsou vyčerpána předpokládaná speciální opatření vyplývající z durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči před tím, než se uskuteční formální vyvlastnění. Nadto musejí být podle § 4 odst. 2 č. 1 durynského zákona o vyvlastnění vyčerpána všechna soukromoprávní oprávnění a možnosti k dosažení smluvního nabytí kulturní památky.

V tomto případě byly tyto předpoklady naplněny. Veškeré mírnější prostředky, popř. opatření přicházející v úvahu nebyly úspěšné, tj. nevedly k trvalé obnově hmotné podstaty a vzhledu zámku Reinhardsbrunn. V tomto případě platí opak. Z hlediska práva památkové péče nemá žádný význam požadavek § 4 odst. 1 durynského zákona o vyvlastnění, který odkazuje vyvlastnitel nejříve na jeho vlastněné nemovitosti, neboť dosáhnout zachování hmotné podstaty a vzhledu kulturní památky lze realizovat jen na nemovitostech tvořících kulturní památku.

Za povšimnutí stojí, že vyvlastnění není nepřiměřené ani z toho důvodu, že žalobci v rámci soudního ústního jednání dne 13. 11. 2019 prohlásili, že měli dříve signalizovat zájem se zasadit – zjevně finančně – o zachování zámku Reinhardsbrunn. Soudu nebyl předložen smysluplný koncept této finanční záštity, ale ani jeho případné předložení by nemělo z hlediska práva význam. Žalobci se hlásí k povinností vyvlastněného, a to z pozice vedlejších účastníků. V konečném důsledku však nejsou vlastníky zámku a souvisejících nemovitostí, a tím ani osobou povinnou k jejich zachování. To je (byla) povinnost vyvlastněného, který této své povinnosti nikdy nedostál. Jinak by byla námitka žalobců

mátky kultury, umění, dějin a přírodní památky jsou pod ochranou spolkové země a jejich územních korporací. Péče o památky je v první řadě úlohou jejich vlastníků. Ti jsou povinni je zpřístupnit veřejnosti v mezích zákona a při respektování práv jiných osob.“

18) Výrok č. 2 rozhodnutí o vyvlastnění z 9. 7. 2018 zněl: »*Vyvlastniteli se nařizuje použít jmenované nemovitosti do roku od nástupu právních změn k účelu památkově vhodného zachování hmotné podstaty a vzhledu „Areálu zámku a parku Reinhardsbrunn“, a dále přistoupit k prosazení opatření nutných dle účelu vyvlastnění.*«

19) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na usnesení I. senátu Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvR 32/68 ze dne 12. 11. 1974 (BVerfGE 38, 175).

20) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na usnesení 1. komory prvního senátu Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvR 2187/07 ze dne 8. 7. 2009 (BVerfG, NVwZ 2009, 1283).

21) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na usnesení I. senátu Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvL 7/91 ze dne 2. 3. 1999 (BVerfGE 100, 226, 248).

22) Ústava Svobodného státu Durynsko z 25. 10. 1993 (GVBl. S. 625) v čl. 30 odst. 2 stanoví, že „pa-

23) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na rozsudek I. senátu Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvR 3139/08 ze dne 17. 12. 2013 (BvR 3139/08).

24) V originále Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (zkratka „GG“). Ústava byla přijata 23. 5. 1949. Podle článku 14 spolkové ústavy

- se vlastnictví a dědické právo zaručují. Obsah a jeho meze se stanovují zákonem.
- vlastnictví zavazuje. Jeho užívání má sloužit veřejnému blahu.
- vyvlastnění je přípustné jen pro uplatnění veřejného blaha. Smí být provedeno zákonem nebo na základě zákona, který stanoví způsob a rozsah náhrady. Náhrada je stanovena po spravedlivém zvážení zájmů veřejnosti a dotčených osob. Ve sporných případech je otevřena právní cesta pro určení výše náhrady řádným soudem.

25) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na rozsudek I. senátu Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvR 638 ze dne 18. 12. 1968 (BvR 638/64).

posouzena, a tím i jejich vztah k předmětným nemovitostem, pokud by zde byl soukromoprávní vztah mezi žalobci a vyvlastněným, přičemž by žalobci ve smyslu práva památkové péče převzali povinnost zachování památky. Toto však není tento případ.

Nižší památkový úřad v Gothě, počínaje rokem 2009, uložil tehdejšímu vlastníkovu (vyvlastněnému) množství nápravných nařízení podle § 11 odst. 1 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči. Ta však vlastník v žádném případě nesplnil. Poté úřad přikročil k náhradnímu výkonu podle § 11 odst. 2 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči. Náklady realizovaných opatření až na naprostou výjimku vlastník nikdy neuhradil. I kdyby však vlastník dostal své povinnosti uhradit náklady na zachování kulturní památky, vyvlastnitel by i tak mohl přikročit k podání návrhu na vyvlastnění. Pro úřad, popř. Svobodný stát Durynsko není dlouhodobě akceptovatelné a únosné provádět nápravná opatření ve vlastní režii, zatímco vlastník by pouze následně hradil již státem vynaložené náklady.

Vyvlastnitel se dále v souladu s § 4 odst. 1 č. 1 durynského zákona o vyvlastnění seriózně snažil smluvně získat pozemky a zámek Reinhardsbrunn. To je ve spisech dostatečně dokumentováno.

Jako nerozhodnou námitku označil soud tvrzení vyvlastněného, že během jednání o převodu dotčených nemovitostí nebyl nikdy upozorněn na to, že by uzavřením dohody zabránil vyvlastnění. Naopak v minulosti zplnomocněný zástupce vyvlastněného sám poukázal na to, že selhání jednání o uzavření kupní smlouvy by mělo vést alternativně buď k vyvlastňovacímu anebo insolvenčnímu řízení. Zplnomocněný zástupce vyvlastněného současně vycházel z toho, že se vyvlastněný nebude vyvlastnění bránit.

Vzhledem k výsledkům obsaženým v ocenění z 28. 5. 2015, které určilo tržní cenu stanovenou metodou porovnání²⁶⁾ ve výši 170 200 eur a reálnou hodnotu stanovenou metodou diskontovaných peněžních toků²⁷⁾ ve výši mínus 494 900 eur, neseznal soud, že by nabídka vyvlastnitelů získat vlastnictví za symbolickou cenu 1 euro a nezatíženou byla nepřiměřená a nebyla míněna vážně. Naopak nabízí hospodárnou a zvláště rozpočtově přiměřenou rozvahu při respektování principu dobrého hospodáře, který nemohl v tomto případě učinit vyšší nabídku. Protože smluvní nabytí selhalo s ohledem na požadavek nezátíženosti nemovitostí a jednání s vyvlastnitelem tudíž nepokračovalo, přichází v úvahu již jen vyvlastnění jako poslední prostředek („ultima ratio“) podle § 27 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči.

Další okruh žalobních námitek se týkal nepřiměřenosti zásahu způsobeného vyvlastněním. Pokud žalobci namítali, že v úvahu přicházelo namísto vyvlastnění jako mírnější prostředek převzetí kulturní památky podle § 28 odst. 1 věta druhá durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči,²⁸⁾ nemůže to být akceptováno jako jeden

z podstatných důvodů vztahujících se na tento případ. Pokud požadavky památkové péče vedou k tomu, že vlastnictví již nemůže být jako celek hospodárně přiměřeně užíváno, může být za přiměřenou náhradu na základě uvedeného předpisu požadováno převzetí vlastnictví, namísto omezení se na pouhé uhrazení dílčí kompenzace.

Zda právní institut převzetí kulturní památky může být vůbec považován za součást řetězce mírnějších prostředků završených vyvlastněním, je sporné již jen z toho důvodu, že je tento institut upraven jen ve čtyřech zemských památkových zákonech. Z toho může být dovozováno, že s ohledem na princip přiměřenosti není tento nárok v právu památkové péče považován za nezbytný. Avšak není sporu o tom, že § 28 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči je platným právem. Na základě zásadních rozsudků Spolkového ústavního soudu²⁹⁾ má však mnohé hovořit pro to, že tento institut nelze na daný případ aplikovat. Soud předpokládá existenci ochrany kulturní památky jako primárního zájmu, se kterým je spojena povinnost památkového úřadu své rozhodnutí prosazující ochranu kulturní památky minimálně v základu spojit s nabídkou kompenzace. Dále se soud domnívá, že nenastala situace, pro kterou byl institut převzetí kulturní památky zákonodárcem svého času koncipován.³⁰⁾

Soud konstatoval, že především neexistuje projev vůle vyvlastněného, který by bylo možné považovat za výslovný požadavek na převzetí kulturní památky. Tehdejší zplnomocněný zástupce vyvlastněného písemně dne 2. 10. 2017 učinil nabídku zcizit pozemky, na kterých se nachází zámek Reinhardsbrunn, s poukazem na to, že by mělo jít o požadavek na převzetí kulturní památky podle § 28 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči. Ale zde se jednalo obsahově o nabídku vyvlastnitelů v rámci jednání o uzavření kupní smlouvy. Požadavek na převzetí je zákonem přísně formalizovaný a vlastník kulturní památky musí doložit, že opatření památkového úřadu by vedla k takovému omezení, kdy již vlastník kulturní památky nemůže své vlastnictví jako celek hospodárně a přiměřeně užívat. O tom však v tomto případě nemůže být dle soudu ani řeč.

I v případě, že by byl vyvlastněným vznesen takový požadavek převzetí, přicházela by náhrada v úvahu jen za předpokladu, že by opatření nařízená nižším památkovým úřadem, tj. povinnost zachovat kulturní památku, byla naplněna zcela a že by jejím výsledkem neměla být „obnova“.³¹⁾ To platí i v případě, že by vyvlastněný získal zámek Reinhardsbrunn ve chvíli, kdy by již finančně nebyl schopen dostat případným opatřením směřujícím k zachování kulturní památky.³²⁾ Možné prohršky předchozího vlastníka by rovněž šly na vrub vyvlastnitelů.³³⁾

Vedou-li opatření k tomu, že soukromý vlastník již nemůže své vlastnictví jako celek hospodářsky využívat, může požadovat, aby toto vlastnictví bylo za náhradu převzato.“

29) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na usnesení I. senátu Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvL 7/91 ze dne 2. 3. 1999 (BVerfGE 100, 226, 248).

30) Krajský soud v Meiningenu odkazuje na článek DAVYDOV, Dimitrij. Der denkmalrechtliche Übernahmeanspruch in Thüringen und Nordrhein-Westfalen – Zeit für einen Schlussstrich?, In: *Thüringer Verwaltungsblätter*, 8/2019, s. 181–185.

31) V originále „die Sanierung“.

32) V tomto směru se Krajský soud v Meiningenu shoduje i se závěry tuzemských soudů, které se týkají obecného institutu opuštění nemovité věci podle tuzemského civilního práva, viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 90 C 18/2015-17 ze dne 29. 1. 2016.

33) I v tomto případě konvenuje tuzemská judikatura tomuto závěru Krajského soudu v Meinenge-

26) V originále „das Sachwert“.

27) V originále „das Ertragswert“.

28) Ustanovení § 28 odst. 1 durynského zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči předpokládá následující:

„Představuje-li opatření na základě tohoto zákona pro soukromého vlastníka nebo osobu jinak věcně oprávněnou takovou hospodářskou zátěž, která překračuje ústavní princip „vlastnictví zavaluje“ (čl. 14 odst. 2 spolkové ústavy) a která je neúnosná, poskytuje se přiměřená peněžní náhrada.

Případný požadavek na převzetí je vyloučen dále i proto, že ani vyvlastněný, ani jeho právní předchůdce nenapadl před správním soudem rozhodnutí nižšího památkového úřadu směřující k zachování kulturní památky a provedení nezbytných prací. Spolkový ústavní soud totiž postuloval přednost primární právní ochrany.³⁴⁾ V důsledku výše uvedeného nemá vlastník právo volby, zda aktualizaci požadavků určujících obsah a meze nakládání s kulturní památkou, které ho zatěžují, napadne žalobou, nebo zda místo toho bude požadovat kompenzaci. O to více by měl nejdříve hledat právní ochranu u správního soudu. Nechá-li dotčený naopak zatěžující úřední rozhodnutí nabýt právní moci, nemůže již vyžadovat náhradu, jakož i kompenzaci v rámci předpokládaném čl. 14 odst. 1 věta druhá spolkové ústavy, neboť vlastník, který se nebrání proti úřednímu rozhodnutí, které by pro něj mohlo být nepřiměřené, ho přijímá jako právně přiměřené a ztrácí své právo. Toto platí i tehdy, pokud by byla rozhodnutí vydaná svého času nižším památkovým úřadem v Gothě protiprávní v důsledku nedostatečného zohlednění hrazení kompenzace, a tím byla napadnutelná, přičemž by nebyl zohledněn princip „synchronicity“.³⁵⁾ Avšak tento nedostatek nečiní rozhodnutí nulitními.

Nakonec je zde možnost, že by vyvlastnitel sáhl k výkonu svých přednostních zástavních práv,³⁶⁾ což z pohledu vyvlastněného nepřestává být žádný mírnější prostředek. Neboť tak jak se věci mají, by s ohledem na svou finanční nemajetnost nemohl vyvlastnitel dosáhnout dražby, a tím by majetek ztratil obdobně jako při vyvlastnění. Vyvlastnitel by se mohl z důvodů rozpočtové odpovědnosti účastnit dražby jen v omezené míře, takže by zde – minimálně teoreticky – mohlo vzniknout nebezpečí, že by příklep získala (třetí) soukromá osoba, která by naléhavě a nezbytně povinnosti zachování kulturní památky nedostála nebo nedostála zcela. Tomu všemu bylo vyvlastněním zabráněno. Jinak by při příklepu v rámci nucené dražby bylo riziko, že by se k danému momentu domáhali uspokojení svých požadavků další zástavní věřitelé, nebo by naopak byla provedena exekuce bez ohledu na potřebu obnovy. Tím by byl dlouhodobě ohrožen účel vyvlastnění.

Tímto měl soud za prokázané, že vyvlastnění zámku Reinhardsbrunn bylo v souladu s právem, a žaloba byla zamítnuta jako celek. Zástavní práva žalobců nemohou být podle § 12 odst. 1 durynského zákona o vyvlastnění zachována, aniž by to bylo vyžadováno úředním rozhodnutím. Tímto rozsudkem soud odkázal žalobce na jejich vypořádání podle § 12 odst. 4 durynského zákona o vyvlastnění.

Jeden rozsudek ve věci vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče pochopitelně není dokladem ustálené judikatury ve Spolkové republice Německo. Navíc nelze vyloučit ani další žalobu, která by v budoucnu mohla obohatit judikaturu německého Spolkového ústavního soudu. Současně přenos poznatků z výše uvedeného rozsudku do českého prostředí pochopitelně nemůže být automatický a je limitován dílčími odlišnostmi právních řádů České republiky a Svobodného státu Durynsko např. v otázce po-

skytování ochrany kulturním památkám, konkrétního obsahu zákona o vyvlastnění atp. Rozhodně však nejsou jiná základní koncepční východiska. Nespornou výhodou předmetného rozsudku je jeho konkrétnost a reálnost řešené situace, čímž rozhodně získává tato problematika na srozumitelnosti a je současně schopna popsat i podrobnosti, které by při líčení teoretického modelu mohly být považovány za zbytečně komplikující již tak složitou situaci.

Dle stávající literatury k § 15 odst. 3 zákona o státní památkové péči není problematika vyvlastnění kulturní památky z titulu památkové péče v tuzemsku upravena v současnosti ideálně.³⁷⁾ Právě výše uvedené zahraniční zkušenosti by neměly zapadnout ve chvíli, kdy bude uvažováno o případné nové úpravě vyvlastnění na úseku státní památkové péče, tak o obecné úpravě vyvlastnění. Obě úpravy by společně měly umožnit vyvlastnění kulturní památky s vědomím výše uvedených principů. S ohledem na Plán legislativních prací vlády pro rok 2020 jde navíc o problematiku, o jejíž aktuálnosti nelze mít pochyby.³⁸⁾

Právo stavby

Karel Marek

Právo stavby je v České republice upraveno občanským zákoníkem (zákon č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v rámci regulace věcných práv k cizím věcem. S účinností od roku 2014 je tak do našeho právního řádu vrácena římská zásada *superficies solo cedit* (povrch ustupuje půdě).

V občanském zákoníku jsou právu stavby věnována ustanovení § 1240–256. Tento institut byl znám již v právu římském. Oprávněná osoba měla oprávnění postavit na příslušném pozemku stavbu a s touto stavbou mohla volně disponovat. Oprávnění bylo široce využíváno a bylo úplatné. Platil se pravidelný plat – tzv. solárium.

Podíváme-li se v krátkosti do historie tohoto institutu na našem území, musíme zmínit Všeobecný zákoník občanský – *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch* (ABGB) platný

37) VARHANÍK, Jiří – MALÝ, Stanislav: *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 124–125. ISBN 978-80-7357-659-2.

ZÍDEK, Martin – TUPÝ, Michal – KLUSON, Jiří. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 224–227. ISBN 978-80-7598-381-7.

38) Podle Plánu legislativních prací vlády na rok 2020 schváleného usnesením vlády ČR č. 870 ze dne 9. 12. 2019 má být věcný záměr zákona o vyvlastnění předložen vládě v termínu do prosince 2020.

nu, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 73/2017-41 ze dne 17. 7. 2018.

34) Krajský soud v Meiningenu zde odkazuje na usnesení 3. komory I. senátu Spolkového ústavního soudu sp. zn. 1 BvR 1161/03 ze dne 6. 9. 2005 (1 BvR 1161/03).

35) V originále „das Prinzip der Synchronizität“.

36) Soud v této souvislosti neuvedl celkový objem pohledávek spolkové země vůči vyvlastněnému. Jako příklad uvádí nedoplatek daně z nemovitých věcí překračující částku 60 tisíc eur.

od roku 1811 pro všechny části habsburské monarchie, vyjma zemí uherských.¹⁾ Je nutno zmínit, že ABGB právní úpravu týkající se práva stavby neobsahoval; zásada superficies solo cedit se týkala pouze staveb trvalých (§ 295–297 ABGB).

V návaznosti na tuto úpravu, v souladu s potřebami praxe, se hledalo řešení, jak umožnit stavebníkům oprávnění odpovídající právu stavby. Řešení, jak prolomit starou římskou zásadu, se posléze našlo ve vydání **zákona č. 86/1912 ř. z., o stavebním právu**. Tímto zákonem bylo pro české země jako rakouské části Rakousko-Uherska konstituováno stavební právo, tedy právo odpovídající dnešnímu právu stavby.

Toto právo věčné, zcizitelné a zděditelné mít stavbu pod nebo nad cizím pozemkem však nemohlo zatížit všechny pozemky obecně. Mohlo zatížit jen pozemky ve vlastnictví státu, země, okresu, obce, veřejného fondu, kostela, obročí, církevního ústavu nebo společenstva, obecně prospěšného ústavu a za určených podmínek i sdružení.

Zákon o stavebním právu považoval stavební právo za věc nemovitou. Stavební právo se zřizovalo na dobu určitou v rozmezí 30–80 let. Při zániku stavebního práva připadla stavba vlastníku pozemku a stala se součástí pozemku. Stavebníkovi se pak platila určená hodnota stavby.

Po vzniku Československé republiky mělo právo stavby rozdílný právní režim podle jednotlivých území státu. Československá republika sice obecně recipovala rakouský právní řád, na Slovensku však platilo nadále uherské zvykové právo. Na některých částech území republiky bylo platným právo německé, což se vztahovalo zejména na území Hlučínska.

Protože popsaný stav nebyl žádoucí, přistoupilo se k přípravě československého občanského zákoníku. Návrh byl připraven v r. 1937. Tento návrh v ustanovení § 241–259 obsahoval i úpravu práva stavby. V tomto návrhu byl již použit pojem právo stavby.

Druhá světová válka práce na československé kodifikaci zastavila. Po válce byl přijat **zákon č. 88/1947 Sb., o právu stavby**. Zákon vycházel z úpravy připravené pro československý kodex. Vznikla možnost práva stavby na jakémkoli pozemku, a to ať byla vlastníkem pozemku jakákoliv osoba. Tato úprava zrušila i minimální a maximální dobu trvání, pouze bylo konstituováno, že jde o právo dočasné. Přitom bylo určeno zákonné předkupní právo vlastníka pozemku k právu stavby a předkupní právo stavebníka k pozemku.

V roce 1951 nabyl účinnosti občanský zákoník. Byl vydán **zákonem č. 141/1950 Sb.** I zde bylo upraveno právo stavby. Zásada superficies solo cedit zde nenašla svoje uplatnění. Výslovně bylo určeno, že stavba není součástí pozemku. Stavby byly samostatnými věci nemovitými. Obecně bylo upraveno vzájemné předkupní právo. Výjimka z tohoto vzá-

jemného předkupního práva byla stanovena pro socialistické právnické osoby, např. pro zemědělská družstva. Zákon chtěl dále mj. umožnit stavět stavby na pozemcích jiných vlastníků zemědělským družstvům.

Socialistické právnické osoby byly oprávněny zřídit stavbu na pozemku, který jim byl odevzdán do trvalého užívání. Zde se však nejednalo o právo stavby. V ostatních případech bylo možno zřídit na cizím pozemku trvalou stavbu jen na základě práva stavby. Právo stavby mohlo vzniknout ze zákona, na základě úředního výroku nebo smlouvy. U smluvního řešení bylo pro platnost smlouvy potřebné souhlasné vyjádření okresního národního výboru. Právo stavby mohlo být zřízeno jako trvalé, pokud si strany neujednaly jinak.

V dalším období byl platný občanský zákoník vydaný pod č. **40/1964 Sb.**, který vycházel z řešení, že pozemek i stavba mohly mít různé vlastníky. (V dané době byly vydány tři předpisy: občanský zákoník, hospodářský zákoník a zákoník mezinárodního obchodu; s účinností k 1. 1. 1992 byl na místě dvou posléze uvedených zákonů vydán zákon č. 13/1991 Sb., obchodní zákoník).

Podstatnou změnu právní úpravy přinesl až **dnešní občanský zákoník, tj. zákon č. 89/2012 Sb.** (dále v textu „občanský zákoník“). Ten ve svém ustanovení § 1240 určuje, že pozemek může být zatížen věcným právem jiné osoby (stavebníka) mít na povrchu nebo pod povrchem pozemku stavbu. Nezáleží na tom, zda se jedná o stavbu již zřízenou nebo nezřízenou. Dále určuje, že právo stavby může být zřízeno tak, že se vztahuje i na pozemek, kterého sice není pro stavbu zapotřebí, ale slouží k jejímu lepšímu užívání.

Přitom podle § 506 občanského zákoníku jsou součástí pozemku stavby na něm zřízené i jiná na něm zřízená zařízení, s výjimkou staveb dočasných. Podle občanského zákoníku tedy platí, že stavba je součástí pozemku. To však platí, nestanoví-li zvláštní ustanovení jinak. Takovými ustanoveními jsou především přechodná ustanovení občanského zákoníku.

Ani po nabytí účinnosti občanského zákoníku však není vyloučená situace, aby někdo stavěl na cizím pozemku.

Právo stavby je

- **věcným právem k cizímu pozemku;**
- je vždy dočasné (podle ustanovení § 1244 nelze zřídit na dobu delší než 99 let a pokud bylo nabyto vydržením, nabývá se na dobu 40 let);
- oprávněním stavebníka mít na cizím pozemku stavbu, která již existuje, nebo stavbu, která bude teprve v budoucnu zřízena.

Přitom se umožňuje zřídit právo stavby i k sousednímu pozemku – má-li to posloužit lepšímu užívání stavby.

1) Po vzniku první republiky byl tento zákoník do československého právního řádu přijat tzv. recepčním zákonem (zákon č. 11/1918 Sb.).

Právo stavby nelze zřídit k pozemku, na kterém vázne právo přičítací se účelu stavby. Je-li pak pozemek zatížen zástavním právem, lze jej zatížit právem stavby jen se souhlasem zástavního věřitele.

Právo stavby nelze zřídit např. tehdy, jde-li o ochranné pásmo energetického vedení nebo je-li zde založeno právo vést přes pozemek vodní, energetické či jiné sítě atd.

Kromě úpravy soukromoprávní je nutno vzít v úvahu i veřejnoprávní omezení, např. stavební uzávěru. Nelze tedy vycházet pouze z ustanovení § 1 odst. 1 občanského zákoníku, které upravuje, že uplatňování práva soukromého není závislé na uplatňování práva veřejného.

Co se týká zřízení práva stavby, je-li pozemek zatížen zástavním právem, občanský zákoník zák. zde zřízení práva stavby zapovídá bez souhlasu zástavního věřitele. Případné zřízení tohoto práva stavby je toto stíženo relativní neplatností.

Občanský zákoník prohlašuje právo stavby za věc nemovitou. Stavba vyhovující právu stavby je jeho součástí, ale také podléhá ustanovením o nemovitých věcech. Právo stavby je jediným právem, které zákon prohlašuje za nemovitou věc.

Právo stavby se nabývá smlouvou, vydržením anebo stanoví-li tak zákon, rozhodnutím orgánu veřejné moci. Právo stavby zřízené smlouvou vzniká zápisem do veřejného seznamu. Povinnosti zápisu do veřejného seznamu podléhá i právo stavby zřízené orgánem veřejné moci.

Pokud se právo stavby nabývá smlouvou, musí mít písemnou formu a vzniká až zápisem do katastru nemovitostí. Zápis při vzniku rozhodnutím orgánu veřejné moci má jen deklaratorní povahu.

Vydržením se nabývá právo stavby na 40 let. Soud však může, jsou-li pro to spravedlivé důvody, tuto dobu prodloužit i zkrátit.

Právo stavby lze zřídit jen jako dočasné. Nesmí být zřízeno na více než 99 let. Poslední den doby, na kterou je právo stavby zřízeno, musí být patrný z veřejného seznamu. Toto ustanovení je kogentní, právo stavby nemůže být zřízeno na více let, ani případně na dobu neurčitou.

Podle občanského zákoníku lze trvání práva stavby prodloužit se souhlasem osob, pro které jsou na pozemku zapsána zatížení v pořadí za právem stavby. Prodloužit lze trvání práva stavby, byla-li sjednána nebo určena v rozhodnutí na dobu kratší 99 let. Lze to učinit také tehdy, nabyt-li stavebník právo stavby vydržením, prodloužení nad 99 let možné není.

Současně platí, že **právo stavby nelze omezit rozvazovací podmínkou.** Jestliže by taková podmínka byla sjednána, nepřihlíží se k ní. Jak víme, obecně lze rozvazovací podmínky sjednávat. Zde to však u rozvazovací podmínky nepřichází v úvahu.

Občanský zákoník také určuje podmínku, podle které, bylo-li právo stavby zřízeno za úplatu a ujednala-li se úplata v opětujících se dávkách jako stavební plat, zatěžuje právo stavby jako reálné břemeno. Nepřihlíží se však k ujednání, podle kterého změny výše stavebního platu závisí na nejisté budoucí události. To pak neplatí, ujedná-li se závislost stavebního platu na míře zhodnocování a znehodnocování peněz.

Pokud by nastala situace, že se stavebník zřekne práva stavby, může pak vlastník zatíženého pozemku přenést na základě listu prokazujících tuto skutečnost právo stavby na dobu, která ještě neuplynula, na sebe nebo na jinou osobu.

Formulace zákona nasvědčuje tomu, že by se snad stavebník mohl svého práva vzdát jednostranným ujednáním. Tak tomu však není. Toto zřeknutí se může být pouze na základě dohody. Pokud tedy k takové dohodě o zrušení dojde, toto právo dále existuje. Proto může vlastník pozemku toto právo uvedeným způsobem převést.

Občanský zákoník dále určuje, že při zániku práva stavby předtím, než uplyne jeho doba, nastanou právní následky výmazu práva stavby vůči věcnému právu náležejícímu osobě, pro kterou bylo k právu stavby do veřejného seznamu zapsáno věcné právo, až zánikem tohoto věcného práva. Jestliže však tato osoba udělí souhlas, nastanou právní následky výmazu práva stavby vůči jejímu věcnému právu již tímto výmazem. Dohodou vlastníka pozemku a stavebníka o zrušení práva stavby a jeho následným výmazem z katastru právo stavby zaniká a např. se zánikem zástavy zaniká i zástavní právo apod. Proto je k předčasnému zrušení práva stavby potřeba uvedeného souhlasu. Bez toho nemůže právo stavby zaniknout dříve, než věcná práva, která ho zatěžují.

Návazně je upraveno, že **co do stavby vyhovující právu stavby má stavebník stejná práva jako vlastník.** Pokud se jedná o jiné užívání pozemku zatíženého právem stavby, má stejná práva jako poživatel, není-li ujednáno něco jiného. Jestliže se tedy jedná o část pozemku zatíženého právem stavby, ale pro stavbu nevyužitého, může ji stavebník nejen užívat, ale i požívat, tj. brát si plody a užítky.

Smlouva může stavebníkovi uložit, aby stavbu provedl do určité doby. Není-li nic jiného ujednáno, má stavebník povinnost udržovat stavbu v dobrém stavu. Smluvní ujednání může stavebníkovi uložit povinnost stavbu pojistit.

Vlastníku pozemku může být vyhrazeno schválení určitého faktického nebo právního jednání stavebníka, avšak ani tehdy, je-li to vlastníku pozemku vyhrazeno, nemůže odepřít souhlas k právnímu jednání, které není k jeho újmě.

Právo stavby lze převést i zatížit. Vyhradí-li si vlastník pozemku souhlas k zatížení práva stavby, запиše se výhrada do veřejného seznamu. V takovém případě lze do veřejného seznamu zapsat zatížení práva stavby jen se souhlasem vlastníka pozemku.

Právo stavby přechází na dědice i na jiného všeobecného právního nástupce.

Občanský zákoník také upravuje předkupní právo – stavebník má předkupní právo k pozemku a vlastník pozemku má předkupní právo k právu stavby. Ujednají-li si strany něco jiného, запиše se to do veřejného seznamu.

Není-li ujednáno něco jiného, dá vlastník stavebního pozemku stavebníkovi při zániku práva stavby před uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno, za stavbu náhradu. Náhrada činí polovinu hodnoty stavby v době zániku práva stavby, ledaže si strany ujednají jinak. Zástavní a jiná práva postihují náhradu.

Jak je zřejmé, **lze i u práva stavby** (kromě určitého počtu kogentních ustanovení) **využít smluvní volnosti a upravit dané otázky podle vůle smluvních stran.**

Použité zdroje:

- CISO, Lukáš. *Zodpovedosť za vady plnenia v kúpnej zmluve v obchodovaní*. Leges, Praha: 2020, 136 s. ISBN 978-80-7502-429-9.
- ELIÁŠ, Karel. Právo stavby. In: *Obchodněprávní revue*. C. H. Beck, Praha, č. 10/2012.
- KINDL, Milan, ROZEHNAL, Aleš. *Občanský zákoník. Praktický komentář. 1. díl*. A. Čeněk, Plzeň: 2019, 992 s. ISBN 978-80-7380-742-9.
- LIŠKA, Petr. *Zákon o bankách a předpisy související*. 1.vyd. C. H. Beck, Praha: 1999, 677 s. ISBN 807-17-91768.
- MALÝ, Karel, SOUKUP, Ladislav. *Československé právo a právní civilistika, Svazek 2*. Karolinum, Praha: 2010. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. 1. vyd. Karolinum, Praha: 2010, 1173 s. ISBN 978-80-246-1718-3.
- RABAN, Přemysl a kol. *Závazkové právo*. Nakl. Václav Klemm, Brno: 2019, 530 s. ISBN 978-80-87713-18-1.
- SCHELLE, Karel, TAUCHEN, Jaromír. *Občanské zákoníky*, 1. vyd. KEY Publishing, Ostrava: 2012, 1020 s. ISBN 978-80-7418-146-7.

Organizace Arnika vydala analýzu příčin zdržování správních řízení ve výstavbě

Václav Orcígr

Absence dat o příčinách dlouhého povolování výstavby v Česku se s přípravou nového stavebního zákona jeví jako zásadní problém. Nová legislativa se připravuje bez empirické znalosti skutečných příčin zdržování výstavby, a proto může vykazovat konkrétní nedostatky. Ekologická organizace Arnika vydala novou analýzu, která na základě dat získaných od českých stavebních úřadů ukazuje dílčí poznatky a doporučení k přípravě nových pravidel výstavby. Vyplývá z nich, že jako nejčastější příčinu zdržení úřady vidí nekvalitní či neúplnou žádost investora.

Analýzu s názvem „**Dlouhé povolování výstavby v Česku – data, praxe a nová legislativa**“ vydalo Centrum pro podporu občanů, které je pobočným spolkem Arniky. Dlouhodobě se zabývá ochranou životního prostředí a především účastí veřejnosti v rozhodování. Téma stavebního práva je proto poměrně logickým předmětem jeho zájmu, neboť velmi úzce souvisí s možnostmi veřejnosti promlouvat do nové výstavby. Situace se stala ještě komplikovanější s novelou stavebního zákona z roku 2017 (s účinností od 1. ledna 2018), která pod záminkou urychlení výstavby vyloučila veřejnost ze správních řízení. Nyní se veřejnost může povolování výstavby účastnit pouze ve specifických případech, kdy záměr prochází posuzováním vlivů na životní prostředí (EIA), anebo se dotkne jejich vlastnických práv. Už dříve ovšem Arnika ukázala, že obviňování veřejnosti z průtahů není na místě. Veřejnost se totiž účastnila minimálního počtu územních řízení (2,77 %), a v ještě menším měřítku v nich podává odvolání (0,46 %) nebo dokonce žalobu (0,025 %).¹⁾



1) <https://arnika.org/spolky-vystavbu-neblokuji-vyplyva-z-analyzy-arniky-na-vine-jsou-urady-a-jejich-nedodrzeni-lhut>

Na tuto studii Arnika aktuálně navázala dílčí analýzou příčin zdržení územních řízení. Arnika oslovila elektronickou poštou celkem 46 stavebních úřadů statutárních měst a úřady městských částí hl. m. Prahy s deseti otázkami,²⁾ které zjišťovaly počet zdlouhavých územních řízení (tj. takových, v nichž bylo vydáno územní rozhodnutí po více než 24 měsících) za posledních 5 let. Dále se autoři studie ptali na příčiny délky trvání daných řízení, počet bezproblémových řízení, počet případů s účastí spolků, případy odvolání atp.

Výstupem výzkumu jsou dílčí data – údaje poskytlo 27 úřadů, z nichž 13 v posledních letech vydalo alespoň jedno územní rozhodnutí po 24 měsících. Nicméně také úřady, které nevydaly žádná územní rozhodnutí po této době, byly schopny poskytnout dílčí informace (např. o počtu závadných žádostí, podaných odvoláních nebo dalších problémech či častých příčinách zdržení apod.) Na základě poskytnutých dat studie identifikuje konkrétní zjištění – dle dat ze stavebních úřadů je **nejčastější příčinou zdržení povolená procesy nekvalitní či neúplná žádost investora**. Analýza zároveň ukázala, že stavební úřady neshromažďují systematicky data o povolenacích procesech (z hlediska průtahů a dlouhých řízení), nicméně řada z nich shromažďuje data na základě vlastní dobrovolné iniciativy, ev. jsou pracovníci schopni kvantifikovat konkrétní četnosti či procentuální podíly konkrétních případů a úkonů (např. podané odvolání, nekvalitní žádost apod.). Z devatenácti úřadů, které odmítly žádost o informace poskytnout (typicky z důvodu neexistence informace), čtyři byly schopny kvantifikovat finančně a časově, kolik by vytvoření této informace stálo času a peněz. Úřad v Hradci Králové ocenil zpracování informace na 170 tis. Kč, úřady v Přerově a Havířově naopak do 10 tis. Kč. Je zde tedy patrné, že větší úřady budou na zpracování informací mít vyšší finanční i časové nároky, nicméně lze

2) 1. V kolika případech územních řízení, která Váš úřad vedl v posledních 5 letech, bylo vydáno územní rozhodnutí po více než 24 měsících? 2. V kolika případech byla jednou z hlavních příčin přílišné délky trvání řízení chyba v žádosti o vydání územního rozhodnutí nebo v podkladech, které dodal žadatel? O jaké nedostatky kupř. šlo? 3. V kolika případech byla naopak žádost bezvadná a taktéž podklady dodané investorem neobsahovaly nedostatky, které vedly k nutnosti je doplňovat? 4. V kolika případech se účastnily takových řízení spolky? 5. V kolika případech spolky uplatnily námitku podjatosti nebo účelově uplatnily jiné prostředky za účelem zdržení řízení, které se staly hlavní příčinou průtahů v řízení (prosím uveďte, zda byly prostředky použité spolky neúčelné, tj. na jejich základě nebyla shledána žádná nezákonnost v dosavadním průběhu řízení)? 6. V kolika případech územních řízení bylo proti kladnému územnímu rozhodnutí podáno odvolání? 7. V kolika případech územních řízení bylo na základě odvolání zrušeno původní územní rozhodnutí a věc vrácena k novému řízení? 8. Jaké byly v takových případech důvody odvolání, kterým bylo vyhověno (stačí uvést několik stěžejních, resp. opakujících se důvodů)? 9. Jestliže odvolání podle předchozího bodu vyhověno nebylo a byla podána žaloba, které bylo vyhověno (buď u krajského, nebo následně u Nejvyššího správního soudu), prosíme o uvedení spisových značek těchto rozhodnutí. 10. V kolika případech došlo v řízeních ke snížení objemu povolované stavby a tím byly odstraněny následné průtahy v řízení, nebo došlo k vyřešení sporných námitek snížením objemu stavby a stavba prošla bez zásadních problémů územním řízením? Tento bod míří k záměrům, které byly v původní žádosti o vydání územního rozhodnutí tzv. předimenzované a nadměrně zatěžovaly své okolí, nebo dokonce nesplňovaly ani požadavky územního plánu. U těchto staveb může dojít snížením rozsahu stavby k odstranění překážek, kvůli kterým bylo podáno kupř. odvolání či žaloba (pouze v jednom případě v Jablonci nad Nisou).

předpokládat, že pořízení souhrnné analýzy tohoto typu se zadáním od státní správy by z hlediska získání dat stálo maximálně několik milionů korun.

Právě tento apel studie prezentuje. Analýzu otevřeně přiznává jako dílčí – ukazuje pouze jeden segment povolenacího procesu (územní řízení) a navíc na základě dílčích dat na relativně malém vzorku. Může ovšem sloužit jako zásadní vodítko pro další rozpracování tématu, které by mělo být zadáno a řízeno státní správou (Ministerstvo pro místní rozvoj), a do kterého je třeba zahrnout i další zapojené aktéry, včetně investorů, expertů a veřejnosti. Do protahování povolenacích procesů promlouvají i procesy územního plánování nebo míry podrobnosti územních plánů vč. regulačních plánů. Ukazuje se totiž, že nastavení územních plánů představuje problém právě z hlediska správnosti žádostí o územní rozhodnutí, jak poukázala např. analýza *Zastavené stavby*,³⁾ kterou vloni vydala organizace Otevřená společnost. Ta prováděla podobný výzkum se stavebními úřady, nadřízenými orgány, vč. kvalitativních rozhovorů. Potenciální vytvoření souhrnné analýzy se tak musí skládat z více údajů a více zapojených subjektů, než jsou pouze data stavebních úřadů. Analýzu Arniky *Dlouhé povolování výstavby v Česku – data, praxe a nová legislativa* si zájemci mohou stáhnout z webu <https://arnika.org/dlouhe-povolovani-vystavby-v-cesku-data-praxe-a-nova-legislativa-5> nebo prostřednictvím QR kódu.



3) <https://www.otevrenaspolecnost.cz/aktuality/7036-projekt-zastavene-stavby-ukazuje-na-problemy-stavebniho-rizeni-i-jeho-rekodifikace>

Změny ve využití území bez terénních úprav

David Polášek

Úvod do problematiky

Stavební úřady se čas od času setkávají se záměry, které nezahrnují žádnou stavbu, výrobek plnící funkci stavby, zařízení ani terénní úpravu. Přesto takové záměry mohou spadat pod režim stavebního zákona, neboť některé z nich vyžadují rozhodnutí nebo alespoň opatření stavebního úřadu. Za běžné situace v těchto případech nenastávají větší problémy, neboť předmětné záměry lze posvětit územním souhlasem podle ustanovení § 96 odst. 2 písm. d) a g) stavebního zákona¹⁾ či případně územním rozhodnutím o změně využití území dle ustanovení § 80 odst. 2 písm. c) a e) stejného zákona.

Problém však nastává, když „investor“ zrealizuje svůj záměr nelegálně. V takových případech musí stavební úřad nutně narazit na určitý nedostatek právní úpravy, která nepočítá s možností nařídit odstranění nestavebního záměru, který spočívá v „pouhé“ lidské činnosti, a to obvykle za použití rozličných věcí, které však nelze podřadit pod definici stavby dle stavebního zákona.

Konkrétní případy, s nimiž se může v praxi stavební úřad setkat nejčastěji, jsou různé odstavné, manipulační, skladové a další plochy. Na nich se může nacházet ledacos – od odpadních kontejnerů přes stavební materiál až po obytné vozy, které na ploše vytvoří buď živelný, nebo organizovaný (auto)kemp. Kromě využití zmíněných ploch však může také dojít ke změně způsobu využití pozemku/ů, kdy například na ploše zeleně (zahradě či louce) vznikne prostor pro psí cvičiště nebo případně (multifunkční) sportovní hřiště. Ač je možná na první pohled obtížné uvěřit tomu, že lze všechny uvedené (a přirozeně také další zde nezmiňované) záměry zrealizovat bez jediné úpravy terénu, praxe ukazuje, že se tomu nezřídkada děje.

Konkrétní kauza VOP

Z pohledu stavebního úřadu poté obvykle není jednoduché si s konkrétním případem nepovolené změny ve využití území poradit. Ilustruje to například kauza, kterou se v nedávné době zabýval veřejný ochránce práv. V této konkrétní kauze šlo o to, že si vlastník domu, k němuž přiléhala poměrně rozsáhlá zahrada, zřídil na svém pozemku bez povolení autokemp. Autokemp se nachází v území, které bylo územním plánem určeno pouze pro bydlení. Sousedé si na provoz autokempu začali brzy stěžovat, neboť je obtěžoval hluk a kouř produkovaný rekreaty.

Stavební úřad k celé situaci nejprve přistupoval poměrně zdrženlivě a až později donutil provozovatele autokempu pokutami k tomu, aby si požádal o vydání územního rozhodnutí o změně využití území. Sousedé se však v probíhajícím řízení bránili „kvalitativně“ schválení autokempu, a proto zatím k vydání územního rozhodnutí nedošlo. Provoz autokempu proto stále běží v nelegálním režimu. Veřejný ochránce práv si po prostudování celého případu položil otázku, zda stavební úřad skutečně využil všechny možnosti, které mu platná a účinná právní úprava v této konkrétní kauze poskytovala.

Popsaný případ je specifický a zároveň velmi zajímavý tím, že jde o záměr, u něhož nelze z moci úřední nařídit jeho přímé odstranění (v řízení o odstranění stavby). Ustanovení § 129 stavebního zákona totiž necílí na záměry, které v sobě nezahrnují žádnou stavbu ani terénní úpravu.²⁾ Logicky proto u těchto záměrů nelze provést ani řádnou legalizaci „ex post“ v řízení o dodatečném povolení. Záměr je tak nutné uvést do souladu s právem pouze v klasickém řízení o umístění stavby, které však pro tyto účely neslouží. Jedná se proto o případ mezery v zákoně, který stavební úřad řeší použitím tzv. analogie legis. Veřejný ochránce práv proto v předmětné kauze dospěl k závěru, že stavební úřad nepochybil, když vedl řízení o umístění stavby i za situace, kdy byl předmětný záměr již realizován. V tomto konkrétním případě se totiž patrně jedná o jediný správný postup, jak záměr „dodatečně“ legalizovat.

Ve vztahu k předmětnému nestavebnímu záměru nelze použít ani ustanovení § 133 a násl. stavebního zákona, a proto je při uplatňování stavebního dozoru nutné postupovat dle ustanovení § 171 a násl. stavebního zákona. Ombudsmanem šetřený nestavební záměr provedený bez územního rozhodnutí naplňoval skutkovou podstatu přestupku dle ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Projednání přestupku a následné uložení sankce ve formě pokuty bylo proto jediným účinným nástrojem, který měl stavební úřad proti neukázněnému „investorovi“ k ruce. Situaci bylo do určité míry možné řešit také za použití ustanovení § 171 odst. 3 stavebního zákona.

Právní „cesta“, spočívající v projednání výše uvedeného přestupku, je však přímější a do značné míry i efektivnější, neboť za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč, což už je pro většinu pachatelů dosti odstrašující hrozba. V šetřeném případě

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

2) S nařizováním odstranění obdobných záměrů nepočítá ani návrh nového stavebního zákona, který upravuje nařízení odstranění stavby v ustanovení § 139.

stavební úřad k uložení pokuty skutečně přistoupil. Veřejný ochránce práv však shledal, že stavební úřad nevykonával dozor dostatečně, neboť úřad po zahájení územního řízení již nezjišťoval, zda je protiprávní záměr na předmětném pozemku nadále provozován, natož aby uložil další sankci.

Výše rozebraná kauza veřejného ochránce práv poukazuje na určité nedostatky platné a účinné právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně. Je však otázkou, zda jsou podobné případy natolik časté, aby bylo nedostatky nutné řešit přijetím novelizace. Osobně se domnívám, že i když řešení spočívající v použití analogie a nepřímého donucení (opakovaným) ukládáním pokut není z teoreticko-právního hlediska ideální, praxe úřadů ukazuje, že to může nakonec poměrně dobře fungovat.

Na obdobné případy totiž nemysleli ani tvůrci nového stavebního zákona, jehož návrh je v současné době bedlivě sledován odbornou i laickou veřejností. S ohledem na hlavní cíl připravovaného předpisu (zrychlení a zjednodušení povolovacích procesů) by však bylo pošetilé doufat, že by se autoři zabývali takovou okrajovou otázkou stavebního práva, jako jsou nestavební záměry, které neobsahují ani žádnou terénní úpravu.

Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl

Jiří Buryan

Přezkum závazných stanovisek vydávaných jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona je skutečně velkým tématem diskutovaným i na stránkách Stavebního práva, které vzbuzuje i pro znalce stavebního práva velké nejistoty. Mnohé již vyjasnila judikatura, ale otázky zůstávají. Situaci neulehčila ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, doplněná do zákona novelou, zákonem č. 225/2017 Sb. Bezpochyby totiž na první čtení vzbudí více dalších otázek než odpovědí na současný nedobrá stav stavebního práva. V tomto článku hodlám přispět k diskusi, jak mají být interpretována, a odůvodnit, že mají při správném výkladu smysl.

Vycházím přitom z názorů předestřených zejména JUDr. Vedralem¹⁾ a z Metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj „Závazná stanoviska orgánů územního plánování

1) VEDRAL, J. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. *Stavební právo* 03/2017, s. 7 a násl.

ní“.²⁾ Přiznávám, že mé závěry jsou místy v rozporu se závěry prof. Průchy a JUDr. Kličkové.³⁾ Co do popisu významu závazných stanovisek pro řízení podle stavebního zákona odkazuji na literaturu publikovanou zejména na stránkách Stavebního práva.⁴⁾

V čem je spatřován problém?

Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona zní: „*Nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.*“

Problém tohoto znění spočívá zejména ve dvou aspektech. Prvním je lhůta jednoho roku na přezkum závazného stanoviska uvedená v § 4 odst. 9 stavebního zákona. Ta bývá (a podle mého názoru nesprávně) vykládána tak, že po uplynutí 1 roku od vydání závazného stanoviska jej již nelze přezkoumat a zrušit. To by byl ovšem závažný důsledek. Stavební řízení v prvním stupni ve složitějších věcech trvá déle než zákonem předepsaných 60 nebo 90 dnů a délka jednoho roku od podání žádosti není zcela neobvyklá. Závazné stanovisko je zpravidla vydáno před podáním žádosti, tj. v době jejího podání může být třeba i více než 1 rok „staré“. Doba platnosti závazného stanoviska je přitom zpravidla delší než 1 rok. Bývá dokonce často stanovena jako neomezená, resp. podle Krajského soudu v Hradci Králové je nutné aplikovat maximální dobu jeho platnosti 2 roky.⁵⁾

Pokud by odvolací námítka směřovala vůči takovému závaznému stanovisku, nebylo by je podle takového výkladu možné přezkoumat nadřízeným dotčeným orgánem. Tomu je správně namítáno, že by se s takovou odvolací námitkou nemohl odvolací stavební úřad dostatečně odborně vypořádat a jeho rozhodnutí by nejspíše bylo v tomto ohledu nepřezkoumatelné, a tudíž i pro samotného stavebníka bezcenné z důvodu očekávatelného zrušení správním soudem.

2) *Metodický pokyn MMR. Závazná stanoviska orgánů územního plánování*. Praha, 2018, 3. vydání, s. 20–21; dostupný zde: <https://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-MMR/5-Organy-uzemniho-planovani-dotcene-organy/Zavazna-stanoviska-organu-uzemniho-planovani-Met>.

3) PRŮCHA, P. a A. KLIKOVÁ. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, právo, kriminalistika*, 1/2018, ročník 3 a dále PRŮCHA, P. Ještě ke správním přezkumům závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. *Stavební právo* 04/2018, s. 7 a násl.

4) Kromě výše uvedených také STAŠA, J. Závazná stanoviska ve slepých uličkách. *Stavební právo* 04/2017, s. 43 a násl.

5) Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 9. 2015, č. j. 30 A 117/2014-56, Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2014, č. j. 30 A 80/2012-37.

Další výhradou vůči znění § 4 odst. 9 stavebního zákona je výklad, dle kterého, je-li stavebníkovi vydáno nesouhlasné („negativní“) závazné stanovisko, nemůže stavebník vzhledem ke znění tohoto ustanovení dosáhnout jeho přezkumu a zrušení samostatně mimo územní nebo stavební či jiné řízení. To přesto, že by bylo věcně nesprávné. Stavebník tedy musí projít příslušným řízením podle stavebního zákona, ve kterém stavební úřad jeho žádost zamítne. Stavební úřad v případě negativního závazného stanoviska jinak konat nemůže. Z § 149 odst. 4 správního řádu navíc nelze dovodit, že by zároveň vylučoval aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu. Obdrží-li tedy stavební úřad závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí sice úřad žádné další dokazování, ale i tak by měl dát účastníkům řízení možnost seznámit se s podklady řízení, což řízení dále prodlužuje.⁶⁾

Následně v rámci odvolání teprve dosáhne stavebník na možnost jeho přezkumu nadřízeným dotčeným orgánem. Až po zrušení závazného stanoviska a vydání nového, a po zrušení prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu odvolacím úřadem, tedy může stavebník pokračovat ve snaze o povolení/umístění své stavby. Mezitím ovšem uplyne platnost vyjádření vlastníků infrastruktury a často (vzhledem k délce odvolacího řízení) i platnost jiných závazných stanovisek a stavebník tak může začít prakticky znova.

Tento výklad bohužel některé úřady zastávají a nutí stavebníka projít martyriem zbytečného územního nebo stavebního řízení, jen aby dosáhl na přezkum nesprávného závazného stanoviska.

Předpoklady pro řešení

Interpretace právního předpisu by měla být činěna s ohledem na zákonodárce sledovaný účel, a to v souladu s principem racionálního zákonodárce. Racionálnímu zákonodárci lze jistě vyčíst, že text těchto ustanovení není na první pohled jednoznačný a jasně napsaný. Na druhou stranu jej lze ale těžko podezírat z toho, že sledoval výše popsané důsledky. Jeho cílem totiž zjevně bylo zjednodušit stavební řízení, a ne je zkomplikovat. I v tomto ohledu je nezbytné předmětné právní normy interpretovat a hledat spíše jejich skutečný smysl, než je odsoudit pro nelogičnost.

Prvním předpokladem pro vyřešení smyslu těchto ustanovení je rozlišovat mezi přezkumem zákonnosti závazných stanovisek podle § 149 odst. 6 správního řádu a přezkumem jejich věcné správnosti podle § 149 odst. 5 správního řádu. Pátý odstavec hovoří o odvolání, které směřuje *proti obsahu závazného stanoviska* (tj. proti jeho věcné správnosti) a nadřízený dotčený orgán může takové závazné stanovisko potvrdit nebo změnit. Oproti tomu šestý odstavec hovoří o *nezákonnosti* závazného stanoviska, které může nadřízený dotčený orgán oproti odstavci 5 také zrušit. Rozdíl v míře přezkumu uznává ostatně i soudní judikatura. Přezkum z hlediska věcné správnosti v sobě obsahuje i přezkum zákonnosti a je tedy širší než samotný přezkum zákonnosti.⁷⁾

6) K tomu např. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2012, čj. 10 A 70/2012-41.

7) K tomu např.: rozsudek NSS č. j. 4 As 20/2013-72 z 30. 10. 2013.

Druhým předpokladem je překlenutí toho, že § 4 odst. 9 stavebního zákona zjevně nesprávně odkazuje na § 149 odst. 4 správního řádu. Legislativního šotka, který se zde vloudil, podrobně odhalil a popsal JUDr. Vedral.⁸⁾ Odkaz na odst. 4 § 149 s. ř. je nutné interpretovat jako odkaz na jeho odst. 6. Nesprávnost odkazu je zde dána nedopatřením v průběhu přijímání zákona č. 225/2017 Sb., a odkaz tedy směřuje z hlediska smyslu právní úpravy na *nezákonná* závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 6 s. ř. Devátý odstavec § 4 stavebního zákona totiž výslovně hovoří o *nezákonných* závazných stanoviscích, tj. používá stejnou terminologii jako § 149 odst. 6 s. ř. V tomto ohledu tedy zastávám názor, že ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona je speciální pouze vůči § 149 odst. 6 s. ř., a přezkum věcné správnosti závazných stanovisek dle § 149 odst. 5 s. ř. tak zůstává nedotčen.⁹⁾

Závazná stanoviska se tedy přezkoumávají z hlediska jejich:

- a) zákonnosti, tj. zda byly splněny všechny zákonné požadavky pro jejich vydání a zda stanovisko splňuje po obsahové stránce všechny náležitosti (§ 4 odst. 9 stavebního zákona ve spojení s § 149 odst. 6 s. ř.),
- b) věcné správnosti, tj. zda z hlediska samotného věcného posouzení je stanovisko po hmotněprávní stránce správné (§ 149 odst. 5 s. ř.).

Rozdíl v přezkumu zákonnosti oproti přezkumu věcné nesprávnosti

V odvoláních proti rozhodnutím podle stavebního zákona je ze strany odpůrců staveb často napadána jen *nezákonnost* závazných stanovisek, a to někdy i obecnou odvolací námitkou namítající nezákonnost, nepřezkoumatelnost či nesprávnost všech, popř. vyjmenovaných závazných stanovisek.¹⁰⁾ Vůči řadě závazných stanovisek přitom nejsou vzneseny žádné věcné výhrady.

V takových případech, kdy odvolání neobsahuje odvolací námitky směřující vůči samotnému obsahu, závěrům či problematice řešené závazným stanoviskem, by se mělo přezkoumávat závazné stanovisko z hlediska jeho zákonnosti.

Na tuto spíše obstrukční praktiku směřuje podle mne § 4 odst. 9 stavebního zákona. Ten totiž stanoví pravidlo, že chce-li odvolatel i po uplynutí lhůty 1 roku od jeho vydání napadnout závazné stanovisko, musí v odvolací námitce uvést i věcný důvod. Tento výklad odpovídá účelu právní regulace i smyslu sledovaného zákonodárcem, který chtěl omezit obstrukční praktiky, ale zachovat možnost věcné polemiky se závazným stanoviskem.

8) Blíže viz např.: VEDRAL, J. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. *Stavební právo* 03/2017, s. 7 a násl.

9) K opačnému názoru dochází prof. Průcha, viz citace výše.

10) Např. <https://echo24.cz/a/SCMEC/deti-zeme-zastavily-stavbu-d11-stiznost-podaly-tri-minuty-pred-lhutou>.

Zákonodárce bohužel nevyjasnil, ke kterému okamžiku se počítá konec této jednoho-
ní lhůty. Ustanovení správního řádu o přezkumném řízení (§ 96) počítá s tím, že v dané
lhůtě musí být vydáno usnesení o zahájení přezkumného řízení. Prof. Průcha popisuje
nejasnost mezi tím, zda se v případě závazných stanovisek přezkoumávaných v odvolacím
řízení jedná o okamžik podání odvolání, nebo okamžik, kdy si odvolací orgán vyžádá
stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu. Vzhledem k tomu, že o zahájení přezkumu
závazného stanoviska musí zákonitě dojít již na základě podaného odvolání, domnívám
se, že první možnost je správná. Běh lhůty totiž není podle mého názoru možné vázat jen
na to, kdy odvolací orgán učiní další úkon směřující k přezkumu závazného stanoviska,
který nemá navíc tak formální povahu jako podání odvolání.

Na přezkum *zákonnosti* závazných stanovisek je tedy nutné uplatnit jednoho-
ní lhůtu podle § 4 odst. 9 stavebního zákona.

Jakmile jsou v odvolání uvedeny i relevantní věcné důvody proti obsahu závazného
stanoviska, je nezbytné závazné stanovisko přezkoumat i z hlediska jeho *věcné správnosti*.
V takovém případě již není přezkum omezen jednoho-
ní lhůtou podle § 4 odst. 9 stave-
bního zákona ve spojení s § 96 s. ř. Podle metodického pokynu MMR „Závazná stanoviska
orgánů územního plánování“ se v případě „přezkumu“ závazného stanoviska podle § 149
odst. 5 s. ř. *nejedná o klasické přezkumné řízení, ale jde o zvláštní postup v rámci odvola-
cího řízení, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska a odvolací orgán je
povinen si vyžádat od nadřízeného správního orgánu toho správního orgánu, který závazné
stanovisko vydal, jeho potvrzení nebo změnu. Přezkoumává se tedy věcná správnost závaz-
ného stanoviska. Úkon nadřízeného správního orgánu je vždy opět závazným stanoviskem.
Tento postup nelze zaměňovat s přezkumem zákonitosti závazných stanovisek.*¹¹⁾ V souladu
s tímto závěrem JUDr. Potěšil popisuje odkaz na přezkumné řízení jako příklad tzv. pro-
půjčování formy.¹²⁾

Samostatný přezkum „negativních“ závazných stanovisek

Tento výklad je účelný i z hlediska druhého výše nastíněného problému. Ustanovení
§ 4 odst. 9 stavebního zákona vylučuje možnost samostatného přezkumu *nezákonných*
závazných stanovisek. Tím však není vyloučen samostatný „přezkum“ věcně nesprávných
závazných stanovisek ve smyslu § 149 odst. 5 s. ř., resp. ani jejich samostatný přezkum
v přezkumném řízení. Při tomto výkladu je opět nutné vycházet z toho, že § 4 odst. 9

stavebního zákona se vztahuje pouze na omezení samostatného přezkumu *nezákonných*
závazných stanovisek a neomezuje přezkum v případě uvedení důvodů *věcné nesprávnosti*.

Při možnost dvou výkladů daného ustanovení, tj. možnosti a nemožnosti samostat-
ného přezkumu negativních závazných stanovisek, je nutné vycházet z principu dobré
správy a hospodárnosti řízení. Nutit stavebníka do toho, aby si zbytečně prošel řízením
před stavebním úřadem a odvolacím řízením jen kvůli přezkumu negativního závazné-
ho stanoviska, by bylo krajně nevhodné. Důsledkem takového nesprávného výkladu
by byla nutnost nezákonné nebo zjevně nesprávné stanovisko použít ve správním řízení,
i když by byl negativní důsledek takového řízení již předurčen a jeho pouhým cílem by
bylo dosáhnout přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolání.

Pokud tedy existují dvě možnosti výkladu § 4 odst. 9 stavebního zákona, neměl by
správní orgán dlouze váhat a zvolit to, které nejrychleji vede ke kýženému přezkumu a kte-
ré je v souladu s účelem sledovaným stavebním zákonem i principy správního řádu.

Význam § 4 odst. 10 a 11 stavebního zákona

V tomto duchu již není problematický výklad § 4 odst. 10 stavebního zákona. Ten se
vztahuje na přezkum závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu (tj. dotčené-
ho orgánu „druhého stupně“) nadřízeným orgánem „třetího stupně“. Opět se vyjasňuje
postup s odkazem na přezkumné řízení, na což navazuje i ustanovení jednoho-
ní lhůty. Oproti prof. Průchovi a JUDr. Klikové se nedomnívám, že by toto ustanovení bylo roz-
porné. Přezkum nadřízeným dotčeným orgánem „třetího“ stupně se vztahuje jak na ne-
zákonná stanoviska vydaná dotčeným orgánem „druhého“ stupně v odvolacím řízení, ale
i na nezákonná závazná stanoviska dotčeného orgánu „druhého“ stupně vydaná v rám-
ci samostatného přezkumu věcné správnosti. Zákonodárce se tímto snažil zřejmě rea-
govat na průtahy v posouzení věci v případech, kdy do přezkumu vstupuje dotčený or-
gán „třetího“ stupně mající většinou povahu vedoucího ústředního orgánu státní správy.
Ten své rozhodnutí vydává až po vyjádření rozkladové komise, což v praxi způsobuje pro-
dloužení přezkumu.

JUDr. Vedral odkazuje na rozpor mezi tím, zda nadřízený dotčený orgán vydává zá-
vazné stanovisko, jak předpokládá § 4 odst. 10 stavebního zákona, nebo rozhodnutí, jak
předpokládá § 4 odst. 9 stavebního zákona odkazem na přezkumné řízení. Zde se domní-
vám, že zákonodárce vycházel z premisy, že dle judikatury správních soudů je výsledkem
přezkumu závazných stanovisek, která jsou podkladem pro rozhodnutí podle stavebního
zákona, opět závazné stanovisko.¹³⁾ Je proto nutné interpretovat obě ustanovení jako (ne
zcela vhodnou) speciální úpravu vůči přezkumnému řízení a vůči § 149 odst. 6 správního
řádu potvrzující, že výsledkem přezkumu je právě závazné stanovisko.

11) Metodický pokyn MMR. Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Praha, 2018, 3. vydání,
s. 20–21; dostupný zde: <https://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Stenoviska-odboru-uzemniho-planovani-MMR/5-Organy-uzemniho-planovani-dotcene-organy/Zavazna-stanoviska-organu-uzemniho-planovani-Met>.

12) POTĚŠIL, L. Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum. Právní rozhledy č. 19/2014,
s. 662. JUDr. Potěšil ve svém článku popisuje vztah ustanovení § 154 a 149 správního řádu vůči
přezkumnému řízení. Tento vztah se podle mého názoru odkazem na přezkumné řízení uvede-
ným v § 4 odst. 9 stavebního zákona nemění.

13) K tomu viz i příspěvek JUDr. Potěšila.

JUDr. Vedral dále popisuje problémy s tím, že by podle desátého odstavce měl závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu přezkoumávat právě tento nadřízený orgán. To je podle mne ale spíše další legislativní šotek, než úmysl zákonodárce, byť ten je v daném případě opravdu těžké hledat. K tomuto závěru mne vede to, že by v takovém případě zněl desátého odstavce jasněji, tj. bylo by výslovně řečeno, že je k přezkumu povinen ten samý „nadřízený správní orgán“, a nikoliv „příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko“, což by bylo to samé jen řečeno jinými slovy. Pokud by bylo cílem vyloučit z přezkumu dotčený orgán „třetího stupně“, byla by změna příslušnosti nejspíše vyjádřena jednoznačněji, aby i z hlediska účelu právní úpravy byla lépe pochopitelná.¹⁴⁾

Jedenáctý odstavec představuje podle mého názoru praktické řešení rizika nekonečných přezkumů závazných stanovisek. Novela zde pamatovala na situace, kdy je vydáno potvrzující závazné stanovisko nadřízeného orgánu v odvolacím řízení a odvolání je zamítnuto. Dotčený orgán „třetího stupně“ vydá své rozhodnutí až poté, co je příslušné rozhodnutí podle stavebního zákona tedy potvrzeno. Toto řešení preferuje právní jistotu stavebníka a nutí dotčené orgány „třetího stupně“ k rychlému postupu a je podle mne správné. Lze mu vytknout, že přezkum je již jen akademický a v případě zrušení ponechává faktické účinky nezákonnému závaznému stanovisku. Tomu lze ale v odpovědi namítnout, že za prvé se taková výjimka vztahuje opět na přezkum zákonitosti, a nikoliv věcné správnosti. Za druhé by již jistota stavebníka daná dvěma stanovisky dotčených orgánů „prvního a druhého“ stupně měla být upřednostněna. Za třetí, pokud by byla podána proti odvolacímu rozhodnutí správní žaloba, může být výsledek takového přezkumu použit žalobcem a soud k jeho věcným závěrům může přihlédnout při plném zvážení věci.

Prof. Průcha popisuje rozpor mezi zněním § 4 odst. 11 stavebního zákona a § 149 odst. 7 správního řádu.¹⁵⁾ Vzhledem k užšímu zaměření výluky z obnovy podle stavebního zákona lze podle mne dovodit, že dané ustanovení je vůči § 149 odst. 7 s. ř. pro specifické účely závazných stanovisek dotčených orgánů „třetího stupně“ speciální, byť použitá legislativní technika není právě šťastná.

Bohužel toto ustanovení nereflektuje judikaturu správních soudů, která vylučuje, aby přezkum dotčeným orgánem „třetího stupně“ probíhal ve zkráceném řízení podle § 98 správního řádu.¹⁶⁾ Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona totiž odkazuje na § 94 a násl. Bylo by vhodnější, možnost zkráceného přezkumu i přímo zákonem vyloučit.

Soudní přezkum

Soudní judikatura již podle mého názoru dostatečně jednoznačně popsala, že závazná stanoviska vydaná jako podklady pro účely řízení podle stavebního zákona nejsou samostatně přezkoumatelná.¹⁷⁾ Samostatně nejsou přezkoumatelná ani závazná stanoviska vydaná nadřízeným dotčeným orgánem v rámci odvolacího řízení. To platí i pro závazná stanoviska (rozhodnutí), která jsou podkladem pro územní souhlas,¹⁸⁾ ale také pro rozhodnutí o udělení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu podle § 169 stavebního zákona.¹⁹⁾

Proti závěru ohledně přezkoumatelnosti závazných stanovisek, která jsou pokladem pro územní souhlas, bylo donedávna možné argumentovat tím, že územní souhlas nelze napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, ale pouze žalobou proti nezákonnému zásahu.²⁰⁾ Tento typ žaloby neobsahuje obdobu § 75 odst. 2 soudního řádu správního, podle kterého lze v mezích žaloby proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat i jiný úkon správního orgánu, který je podkladem pro rozhodnutí. Tento nedostatek byl překonán usnesením rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 436/2017-43 ze dne 17. 9. 2019, dle kterého představují územní souhlas a další obdobné úkony podle stavebního zákona rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tento závěr a posun v judikatuře je podle mého názoru správný i vzhledem k vývoji judikatury o tom, co je to rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Je vhodný i z hlediska praktičnosti, jelikož kromě sjednocení postupu žalobců a tím i zjednodušení práva, zásahová žaloba proti územnímu souhlasu nedává v konečném důsledku žalobci tolik práv jako žaloba proti územnímu rozhodnutí.

Důvodem pro závěry soudní judikatury ohledně přezkumu závazných stanovisek je, že na základě závazných stanovisek, která jsou podkladem pro řízení podle stavebního zákona, ještě nevznikají žádné osobě práva a povinnosti. Souhlasné závazné stanovisko totiž neimplikuje, že stavba bude povolena nebo umístěna. Umístění nebo povolení stavby totiž může být zamítnuto i z jiného důvodu. Dává tedy smysl, aby byla podkladová závazná stanoviska přezkoumána až souhrnně s příslušným rozhodnutím. Odpůrce stavby tedy může dosáhnout efektivně přezkumu podkladového závazného stanoviska spolu s posouzením všech dalších aspektů stavby. Není tak nucen napadat soudně každé závazné stanovisko samostatně.

Nemožnost samostatného přezkumu potvrzuje Nejvyšší správní soud i pro „negativní“ závazná stanoviska, a to i pro ta, která jsou vydána na žádost stavebníka před zahájením příslušného řízení podle stavebního zákona.

14) K obdobnému závěru dochází JUDr. Staša: STAŠA, J. Závazná stanoviska ve slepých uličkách. *Stavební právo* 04/2017, s. 50.

15) PRŮCHA, P. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. *Stavební právo* 04/2018, s. 16.

16) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 A 188/2017-139.

17) Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS a na něj navazující judikatura.

18) Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27.

19) Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66.

20) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

Rozšířený senát NSS ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2011 č. j. 2 As 75/2009-113 konstatoval z hlediska ústavních zásad ke stanovení okamžiku přezkumu závazných stanovisek: „Možnost úpravy podoby samotného přezkoumávání úkonů správního orgánu na úrovni podústavního práva „kdy a jak“ se ve správním soudnictví projevuje především v § 5 a § 68 s. ř. s. Jedná se o situace, kdy je soudní přezkum úkonů správních orgánů zaručen až následně v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí, např. u rozhodnutí předběžné povahy (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS). Z pohledu právní teorie se jedná o tzv. subsumované správní akty.“²¹⁾

Ústavnost přezkumu závazného stanoviska je tedy otázkou správného nastavení okamžiku „kdy a jak“ má být soudně přezkoumáno. Následně své závěry rozšířený senát opřel mj. o to, že podkladových stanovisek musí být více, a proto „závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení“.²²⁾ Až souhrn závazných stanovisek tvoří východisko pro rozhodování správního orgánu, které je až s to založit práva nebo povinnosti účastníkům řízení. Rozšířený senát dále odkázal na procesní úpravu uvedenou dnes v § 149 odst. 4 správního řádu, tedy „jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“.

Rozšířený senát mj. i toto ustanovení vyložil tak, že „zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

Navazující judikatura vylučuje také přezkum závazných stanovisek prostřednictvím zásahové žaloby.²³⁾

Podle mého názoru nelze očekávat, že by tento závěr byl rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu překonán, i když je odbornou literaturou kritizován.²⁴⁾ Svědčí o tom i nedávný závěr druhého senátu NSS: „Pro úplnost lze poznamenat, že druhý senát Nejvyššího správního soudu byl v této věci vázán právním názorem rozšířeného senátu, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nelze samostatně soudně přezkoumat. Od tohoto závěru se nemohl odchýlit, ledaže by předmětnou otázku opětovně předložil

rozšířenému senátu a vyzval ho, aby své rozhodnutí revidoval. K takovému postupu ovšem druhý senát nyní neshledal důvod, a to tím spíše za situace, kdy je právní názor rozšířeného senátu v judikatuře zdejšího soudu široce respektován. V případě, že žalovaný v dalším řízení neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení (nebo prve zahájené přezkumné řízení později zastaví), je na stěžovateli, aby zvážil svůj další procesní postup. Pokud se bude chtít domoci soudního přezkumu závazného stanoviska, je třeba, aby inicioval zahájení řízení před stavebním úřadem a v něm kromě negativního závazného stanoviska předložil ostatní zákonem vyžadované podklady pro vydání územního rozhodnutí. Nepříznivé rozhodnutí stavebního úřadu poté může napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., přičemž v řízení proti tomuto rozhodnutí již bude krajský soud oprávněn závazné stanovisko přezkoumat jako podkladový akt dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Judikatorní závěry, které stěžovatele *de facto* nutí zahájit předem neúspěšné řízení podle stavebního zákona, přitom nelze vnímat jako odeprání ústavního práva na přezkum závazného stanoviska, nýbrž jako stanovení, v jaké fázi řízení a za jakých zákonných podmínek se lze takového přezkumu dobat.“²⁵⁾

Nejvyšší správní soud v tomto na otázku „kdy a kde“ opravdu odpovídá, že mj. z hlediska efektivity je nezbytné, pokud chce stavebník dosáhnout přezkumu „negativního“ závazného stanoviska, nejdříve bezvysledně prošel prvostupňovým a odvolacím řízením podle stavebního zákona. Nabízí se otázka „pro koho“ je takový postup nejvýhodnější. Pro stavebníka bezpochyby ne, musí totiž činit zbytečné úkony navíc a projít si neúčelným územním nebo stavebním řízením. Pro správní orgány také ne. Musí totiž zbytečně vést prvostupňové i odvolací řízení, i když jeho výsledek je předurčen.

Autoři Casebooku ke správnímu právu ve své knize mj. uvedli s odkazem na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. 1 As 30/2008, že „... patří nepochybně do zlatého fondu správního práva a možná by i v podmínkách soudobé informační společnosti měla být pro jistotu vytesána do kamene. Zní: „Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.“²⁶⁾ Stávající soudní přezkoumatelnost „negativních“ závazných stanovisek není výhodný pro uživatele veřejné správy, správní orgány, a dost možná ani pro správní soudy.

Soudní diskuse k přezkumu závazných stanovisek

Z hlediska *de lege lata* by musela svůj přístup změnit judikatura. Prostředkem k tomu mohla být rozporuplná judikatura vztahující se k otázce, zda je samostatně soudně přezkoumatelné závazné stanovisko nadřízeného („druhostupňového“) dotčeného orgánu vydané v přezkumu mimo odvolací řízení podle stavebního zákona. Rozsudek ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69 shledal, že to možné je. Konkrétně se to týkalo rozhodnutí ministra kultury, který zamítl rozklad proti rozhodnutí Ministerstva kultury, jež podle § 149 odst. 5 správního řádu zrušilo závazné stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy ve věci stavby *střešní terasy*.

21) Odst. 30 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS.

22) Odst. 43 tamtéž.

23) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2018, č. j. 9 A 17/2018-48.

24) POMAHAČ, R. a kol. *Správní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 283. STAŠA, J. Závazná stanoviska ve slepých uličkách. *Stavební právo* 04/2017, s. 48.

25) Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27, odst. 16.

26) POMAHAČ, R. a kol. *Správní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 96.

Závěr tohoto rozsudku však byl později zpochybněn jako vybočení z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu ve věci *Office Park Šantovka*.²⁷⁾ Tento závěr o excesu daného rozsudku byl potvrzen i Ústavním soudem.²⁸⁾ Ústavní soud sice rozlišil situaci, kdy dochází k přezkumu zákonnosti oproti přezkumu věcné správnosti, resp. k přezkumu v rámci odvolacího řízení a mimo ně. Nicméně pro Ústavní soud ani přezkumné rozhodnutí mimo odvolací řízení nepředstavovalo zásah do práv žadatele.

Částečně obdobnou situací, se zabýval rozsudek 7 As 16/2015-76 ze dne 7. května 2015, resp. na něj navazující rozsudek (týkající se stejné věci) č. j. 7 As 51/2016-221 ze dne 7. března 2017. První z obou rozsudků se týkal přípustnosti žaloby, druhý pak (po posouzení věci Městským soudem v Praze) již samotným věcným posouzením. Nejvyšší správní soud v něm uvedl: „Pokud zákon výslovně nevyloučí soudní přezkum aktu veřejné správy a dikce zákona nabízí více interpretačních variant, je nutné zvolit tu, která poskytuje největší míru ochrany. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013-42, „rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravomocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věcí volné úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.“ Zatímco tedy stanovisko EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, rozhodnutí o jeho zrušení vydané v přezkumném řízení přezkoumatelné je, protože má vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného stanoviska EIA zájem nebo dal k jeho vydání podnět.“

Věc se týkala rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, které ve zkráceném přezkumném řízení zrušilo jím vydané stanovisko EIA ve věci záměru „Letiště Vodochody“. NSS opřel svůj závěr o to, že pokud by přezkoumatelnost nepřipustil, nebylo by stanovisko vůbec přezkoumatelné. Podkladem pro navazující územní řízení by totiž muselo být jen stanovisko EIA nové, a nikoliv stanovisko zrušené, resp. zrušující přezkumné rozhodnutí.

Tento závěr by ale bylo možné aplikovat i na zrušující přezkumná závazná stanoviska vydaná nadřízeným dotčeným orgánem, tj. i mimo problematiku EIA. I v těchto případech by podkladem pro smysluplné územní řízení muselo být nové závazné stanovisko, jinak by vše vedlo k zamítnutí žádosti, stejně jako by k zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí vedlo předložení zrušeného stanoviska EIA pro záměr „Letiště Vodochody“. Tento názor zastával čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, který v otázce předložené rozšířenému senátu popsal dosavadní judikaturu a podle svého názoru velmi přesvědčivě i důvody pro její změnu. Rozšířený senát NSS však ani tento poslední pokus v říjnu 2019 zatím neakceptoval, nicméně o dané otázce s konečnou precedenční závazností nerozhodl.²⁹⁾

Daný případ je nicméně procesně zajímavý a poukazuje na živou diskusi o dané problematice. Věc totiž byla napadena kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu již podruhé. Napoprvé ve výše citovaném rozsudku č. j. 4 As 42/2014-69 ve věci *střešní terasy* NSS rozhodl, že žaloba musí být přípustná. Městský soud v Praze se však tímto pokynem neřídil s odkazem na to, že navazující judikatura, včetně Ústavního soudu, považovala dané rozhodnutí za exces. NSS (včetně rozšířeného senátu) musel mj. posoudit, zda tedy má dát za pravdu stěžovateli a označit první rozhodnutí čtvrtého senátu NSS za neaplikovatelný exces, anebo zda má přednost zásada kasační závaznosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu již dříve vydaného v dané věci, ačkoliv věcně by daný názor již nebyl správný. Zvítězilo druhé pojetí, a tedy pro daný konkrétní případ dostal Městský soud v Praze závazný pokyn žalobu ve věci *střešní terasy* věcně přezkoumat, i když v jiných případech by měl postupovat opačně, vázán odlišnou judikaturou, zejména shrnutou ve věci *Office Park Šantovka*.

O samotné předložené otázce však rozšířený senát nerozhodl, i když z rozhodnutí je patrná spíše tendence samostatný přezkum neumožnit. Problém přezkumu závazných stanovisek „nadřízeného dotčeného orgánu“ se tak dostal na stůl rozšířeného senátu v listopadu 2019 znovu, na základě otázky druhého senátu v jiné věci.³⁰⁾

Judikatura tenduje ke sjednocení vylučující přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů „prvního, druhého i třetího stupně“, což některá odborná literatura považuje z hlediska teorie za správné řešení.³¹⁾ Je však patrné, že jsou v tomto řešení spatřovány (podle mne správně) i nedostatky, které shrnul čtvrtý senát NSS ve věci *střešní terasy*. Již dva senáty NSS (druhý a čtvrtý) přitom spatřují nedostatky v řešení, které ze soudního přezkumu vylučuje možnost napadnout rozhodnutí „nadřízeného dotčeného orgánu“, kterým bylo zrušeno závazné stanovisko. Oba senáty navrhuje, aby alespoň v tomto případě byl umožněn soudní přezkum. Odpovědí na otázku „kdy a kde“ by v tomto případě měla být možnost napadnout takové rozhodnutí správní žalobou. Podstatný rozdíl představuje skutečnost, že před zrušením závazného stanoviska již může proběhnout řada dalších kroků a stavebník může investovat značné prostředky do projektu v důvěře ve správnost pozitivního stanoviska.

Jak uvádím výše, pro účastníky řízení i správní orgány samotné je procesně nevhodné řešení, kdy se proti negativnímu závaznému stanovisku mohou soudně bránit až po marném (drahém a dlouhém) vedení územního nebo stavebního řízení. Snahy stavebníků o samostatný přezkum závazných stanovisek (včetně těch vydaných v přezkumu) svědčí o tom, že dané řešení nesvědčí reálným ekonomickým potřebám, a právě ty by v duchu výše citované do kamene vytesané právní věty měly být brány v potaz.

Řešení této situace za existence konstantního názoru rozšířeného senátu NSS, jehož správnost je potvrzena Ústavním soudem, by tedy bylo praktičtější formou legislativní. Zvýšení efektivity celého procesu přezkumu může stále přinést rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ve věci předložené druhým senátem, ale i tak to bude řešení jen částečné.

27) Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 97/2014-127 ze dne 8. července 2015.

28) Nález Ústavního soudu I.ÚS 2866/15 ze dne 14. března 2016.

29) Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 3/2018-50 ze dne 22. 10. 2019.

30) Usnesení č. j. 2 As 8/2018-63 ze dne 20. 11. 2019.

31) POTĚŠIL, L. Rozhodnutí v přezkumném řízení a soudní přezkum. *Právní rozhledy* č. 19/2014, s. 662.

Je nezbytné interpretovat právní úpravu obsaženou v § 4 odst. 9 stavebního zákona tak, že je speciální vůči § 149 odst. 6, ale nikoliv vůči odst. 5 správního řádu. Nadále tedy umožňuje přezkum věcné správnosti závazných stanovisek vydaných jako podklady pro řízení podle stavebního zákona, i samostatně, tj. mimo odvolací řízení podle stavebního řádu. Lhůta jednoho roku dle § 4 odst. 9 stavebního zákona se nevztahuje na přezkum věcné správnosti podkladových závazných stanovisek v odvolacím řízení dle stavebního zákona, ale pouze na přezkum jejich zákonnosti. Je možné je věcně přezkoumat na základě věcných a odůvodněných odvolacích námitek i po uplynutí jednoho roku od jejich vydání.

Tento závěr podle mne dostatečně vyplývá z judikatury správních soudů i soudu ústavního, která rozlišila mezi přezkumem zákonitosti a věcné správnosti. Byť na první pohled (a dost možná ani na ten druhý) nejsou předmětná ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona snadno pochopitelná, není zapotřebí je pro daný závěr ani příliš extenzivně interpretovat. Tento závěr je podle mého názoru správný z hlediska účelu sledovaného předmětnou novelou stavebního zákona i z hlediska hospodárnosti řízení a ochrany práv jak odpůrců staveb, tak i stavebníků.

Judikatura správních soudů se až na specifické výjimky ustaluje na tom, že ani „negativní“ závazná stanoviska nebudou samostatně soudně přezkoumatelná. Samostatně soudně přezkoumatelné nebude ani potvrzení „negativních“ závazných stanovisek. Judikatorní diskuse stále probíhá ve věci přezkoumatelnosti zrušení „pozitivních“ závazných stanovisek nadřízeným dotčeným orgánem.

Zároveň rozsáhlá judikatura správních soudů vztahujících se k přezkumu závazných stanovisek, a také problémy s hospodárností jejich přezkumu, poukazuje na neefektivnost stávajícího řešení povolovacích procesů podle stavebního zákona. Závazná stanoviska dnes mají roli jakýchsi „minirozhodnutí“, na které teprve navazuje samotné rozhodnutí stavebního úřadu. Povahu těchto závazných stanovisek, jejich přezkoumatelnost a roli ve stavebním řízení musela a stále musí judikatura dlouze hledat. To ale není podle mého názoru nedostatkem judikatury, ale spíše zákonného podkladu. I v tomto ohledu dává smysl, že věcný záměr nového stavebního zákona ustupuje od série závazných stanovisek, která by jako jakási „minirozhodnutí“ sloužila jako podklad pro řízení podle stavebního zákona.

Jak legálně odstranit stavbu

Karel Černín

V článku se věnuji aplikaci ustanovení § 128 a § 130 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, která upravují právní pravidla pro odstranění stavby prováděné z vůle jejího vlastníka. Provázím čtenáře celým procesem úředního přivolení k odstranění stavby – ať již má formu souhlasu či správního rozhodnutí – a zaměřuji pozornost zejména na výkladové problémy, které v praxi vznikají, a na jejich správné řešení.

I. Které stavby lze odstranit jen na úřední povolení

Obecně platí, že stavby, které podle stávajících předpisů nevyžadují ke svému vzniku povolení ani ohlášení (byť třeba mohou vyžadovat nějakou formu umístění do území), nevyžadují žádné úřední povolení pro svůj zánik, tedy že jejich demolice probíhá ve volném režimu. Tyto stavby najdeme vypočteny v § 103 stavebního zákona.

Z tohoto základního pravidla jsou ovšem dvě důležité výjimky. Tou první jsou stavby obsahující azbest – k odstranění je třeba povolení od úřadu vždy, byť by šlo o stavby malé či jednoduché. Dále pak vyžadují úřední posvěcení též demolice staveb uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) bodech 4 až 8 stavebního zákona. Sem spadají – obecně řečeno – nejružnější sítě, rozvody a distribuční soustavy, ať již tepelné, plynárenské, elektrické či elektronické. Odstranění těchto staveb bez povolení, stejně jako odstranění staveb, které ke svému vzniku vyžadují ohlášení (uvedených v § 104 stavebního zákona), je trestáno jako přestupek pokutou. Ještě přísnější pokuta pak hrozí za nepovolené zbourání stavby, která by ke svému vybudování vyžadovala dokonce stavební povolení.

Přiměřeně se má komentované ustanovení použít i pro terénní úpravy. Je tedy zřejmé, že záměr odstranit terénní úpravy, jež by vyžadovaly ke svému vybudování povolení nebo ohlášení, bude nutné ohlásit stavebnímu úřadu, přičemž dále se bude postupovat jako v případě odstraňování staveb s přiměřenými úpravami, jež se budou týkat zejména náležitostí takového ohlášení a jeho příloh.

II. Ohlášení záměru odstranit stavbu

Vlastník stavby, která vyžaduje k odstranění úřední přivolení, musí svůj záměr předem ohlásit stavebnímu úřadu. Náležitosti a povinné přílohy takového ohlášení stanovuje v obecné rovině zákon (§ 128 odst. 1 stavebního zákona), konkrétněji pak § 18o vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Část jich je společná všem stavbám, další se přikládají k ohlášení pouze u staveb, které by podle platných předpisů vyžadovaly ke svému vybudování stavební povolení, a dále u některých vymezených staveb, které by vyžadovaly ohlášení (obecně řečeno jde o stavby budov).

Na prvním místě jde o dokumentaci bouracích prací. Ta představuje jakýsi ekvivalent projektové dokumentace, která se předkládá při povolování vzniku stavby. Může ji však vypracovat kdokoli, nemusí jít o autorizovanou osobu, neboť tato dokumentace není zahrnuta mezi vybrané činnosti ve výstavbě (§ 158 stavebního zákona). Samozřejmě však musí stavební úřad hodnotit, zda je dokumentace zpracována v rozsahu vyžadovaném zákonem a výše citovanou vyhláškou a má kvalitu potřebnou pro to, aby mohla sloužit jako podklad pro posouzení záměru stavebním úřadem. Měla by zejména popisovat konstrukční návaznost odstraňované stavby na sousední pozemky a stavby, zajištění stability stavby během jednotlivých fází jejího bourání a způsob, jakým budou omezeny negativní vlivy demolice na okolí.

U výše vymezených staveb se dále k ohlášení přikládají závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů, pokud je vyžadují zvláštní právní předpisy příslušných rezortů, stejně jako vyjádření vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, pokud může být záměrem dotčena. Vlastnické právo ke stavbě si naproti tomu ověří stavební úřad sám v katastru nemovitostí dálkovým přístupem. Jedině pokud by to nebylo možné, může uložit žadateli, aby mu předložil doklad prokazující jeho vlastnictví.

Ohlášení se podává u stavebního úřadu, který stavbu reálně v minulosti povolil. Pokud zanikl, podává se u úřadu, který by byl k jejímu povolení (příp. umístění do území) příslušný dnes.

Dodejme ještě, že o souhlas či povolení k odstranění stavby může žádat pouze vlastník stavby, nikoliv jiná osoba (např. vlastníkův manžel, nájemce stavby apod.). Kdokoli jiný může být úspěšným žadatelem pouze v případě, že jej vlastník vybaví plnou mocí. V opačném případě by měl stavební úřad – po ověření vlastnického práva v katastru nemovitostí – řízení usnesením zastavit pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti, resp. ohlášení (§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Domnívám se, že podá-li zjevně neoprávněná osoba ohlášení, pak není třeba formálně zahajovat řízení (k tomu viz níže), příp. je možné o jeho zahájení a zastavení rozhodnout jedním usnesením.

Připomeňme, že u staveb postavených do konce roku 2013 (tedy před účinností současného občanského zákoníku), a i u některých staveb postavených později (zejména podzemních staveb a staveb liniových), může být vlastník stavby odlišný od vlastníka pozemku pod ní. V takovém případě může vlastník stavby získat povolení k jejímu odstranění i bez souhlasu vlastníka pozemku s tímto záměrem, nelze však jít cestou ohlášení a úředního souhlasu, neboť odstranění stavby zákonitě zasáhne do práv třetí osoby (vlastníka pozemku pod ní) a nadto se stavební úřad v případě jejího nesouhlasu nejspíš neobejde bez toho, že by jí uložil samostatným výrokem povinnost strpět využití jejího pozemku k demoliční činnosti (k tomu viz níže). Bude tedy třeba provést řádné řízení zakončené vydáním rozhodnutí. Naopak u staveb postavených od 1. 1. 2014 bude ve většině případů vlastník pozemku zároveň vlastníkem stavby na něm.

Určité otázky může dále vyvolávat situace, kdy je stavba ve spoluvlastnictví více osob. Bylo by ale nesprávné dovozovat, že snad v takovém případě může ohlášení úspěšně podat jen většinový spoluvlastník. Musíme si uvědomit, že souhlas či povolení stavebního úřadu opravňuje ohlašovatele k odstranění stavby pouze z hlediska úředního. K samotnému fyzickému aktu demolice si však samozřejmě musí obstarat též titul soukromoprávní (v případě zničení věci bude zřejmě vyžadován souhlas všech spoluvlastníků podle § 1132 občanského

zákoníku). Pro získání úředního povolení k takovému záměru však postačuje, že žadatel je spoluvlastníkem libovolně malého podílu na věci, jelikož v obecné rovině platí, že každý spoluvlastník má právo k celé věci (§ 1117 občanského zákoníku). Vlastníkem stavby, pro účely ohlášení záměru ji odstranit, se tedy rozumí jakýkoliv spoluvlastník.

III. Souhlas s odstraněním stavby

Zákonodárce se snaží odstraňování staveb příliš nekomplikovat, proto má základní povolovací režim zjednodušenou povahu. Nejvyšší správní soud hodnotil, zda tato úprava není příliš benevolentní a zda není namístě ji předložit k posouzení Ústavnímu soudu, ale dospěl k závěru, že nikoliv (rozsudek NSS č. j. 7 As 54/2010-121).

V praxi vypadá zjednodušený postup tak, že vlastník stavby ohlásí stavebnímu úřadu záměr stavbu odstranit a připojí k žádosti přílohy požadované zákonem (§ 128 odst. 1 stavebního zákona). Stavební úřad ohlášení prověří z toho hlediska, zda může rovnou vydat souhlas s odstraněním stavby. V první řadě proto posuzuje, zda je ohlášení úplné včetně všech povinných příloh. Stavební úřad by úplnost ohlášení neměl hodnotit příliš formalisticky – pokud jsou např. všechny informace požadované právními předpisy v ohlášení obsaženy, nemělo by vadit, že žadatel opomněl vyplnit jednu z kolonek (rozsudek NSS č. j. 7 As 54/2010-121).

Dále stavební úřad hodnotí, zda se záměr demolice nedotýká práv třetích osob, zejména zda bourací práce nemohou negativně ovlivnit sousední stavby a pozemky. Pokud se však vlastník stavby na řešení těchto kolizí s dotčenou osobou dohodne, je podle mého názoru možné souhlas s odstraněním stavby vydat. V jeho stručném odůvodnění se stavební úřad zmíní o tom, že dotčení na právech bylo vyřešeno soukromoprávní dohodou přiloženou k ohlášení. Totéž platí i v případě, že pro bourací práce bude nutné využít pozemek jiné osoby. Jestliže se na tom odmítla s vlastníkem stavby dohodnout, bude nutné vést ve věci řízení a vydat rozhodnutí, v němž se kromě povolení demolice uloží též povinnost strpět využití pozemku k provedení bouracích prací (k tomu viz níže).

Konečně za třetí stavební úřad zváží, zda nebude nutné stanovit ohlašovatelovi pro odstranění stavby nějaké podmínky, ať již takové, které by sledovaly ochranu práv třetích osob, nebo takové, které by zajistily naplnění veřejných zájmů (§ 128 odst. 2 stavebního zákona). Specifickým případem je situace, kdy nutnost stanovit podmínky vyplývá ze závazného stanoviska dotčeného orgánu. Zákon konkrétně zmiňuje orgán státní památkové péče v případě stavby v památkové rezervaci, památkové zóně nebo v památkovém ochranném pásmu, a orgán ochrany veřejného zdraví v případě nemovitosti, v níž je obsažen azbest (§ 128 odst. 6 stavebního zákona). Podle mého názoru se však jedná o obecné pravidlo. Jestliže dotčený orgán stanoví ve svém závazném stanovisku podmínky, které je nutno převzít do výroku rozhodnutí (nejedná se tedy např. o podmínky již zapracované do dokumentace bouracích prací nebo o podmínky, které jsou pouhým „papouškováním“ zákona), pak není možné vydat souhlas s odstraněním stavby, ale je nutno věc řešit v řádném řízení zakončeném správním rozhodnutím. Souhlas má totiž povahu prostého „přítakání“ ze strany stavebního úřadu a není možné v něm žádné podmínky závazně stanovit. Stavební úřad jím v podstatě říká, že stavbu je možno odstranit přesně tak, jak to její vlastník v ohlášení a jeho přílohách navrhl.

Ačkoliv to stavební zákon výslovně neuvádí, souhlas s ohlášením nebude možné vydat ani tehdy, pokud stavební úřad zjistí, že vlastník ve skutečnosti již stavbu bez povolení odstranil. V takovém případě doporučuji řízení usnesením zastavit, jelikož žádost se stala zjevně bezpředmětnou [§ 66 odst. 1 písm. g) správního řádu]. I v tomto případě mám za to, že není třeba formálně „překlápět“ ohlášení do správního řízení, příp. je možné o zahájení a zastavení takového řízení rozhodnout jedním usnesením.

Stavební úřad by měl stihnout ohlášení vyhodnotit do 30 dnů od jeho podání, tj. ode dne doručení na úřad. V této lhůtě by měl buďto vydat souhlas s ohlášením, nebo by měl věc usnesením „překlopit“ do režimu řádného řízení (k tomu viz níže). Jedná se nicméně o lhůtu pořádkovou. Její marné uplynutí zakládá ohlašovatelůvi pouze nárok na to, aby se u nadřízeného úřadu domáhal ochrany před nečinností stavebního úřadu (§ 80 správního řádu). Z porušení lhůty nevyplývá vlastníkově automaticky právo stavbu legálně odstranit.

Souhlas s ohlášením stavby je zjednodušenou formou rozhodování. Tento režim se projevuje mimo jiné v tom, že se na jeho vydání nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení a správním rozhodnutí. Jde tudíž o úkon podle části čtvrté správního řádu, která jinak upravuje vydávání nejruznějších (zpravidla právně nezávazných) vyjádření, osvědčení a sdělení. To však nemění nic na tom, že vydáním a doručením souhlasu se fakticky zakládá vlastníkově veřejné subjektivní právo stavbu odstranit. Jeho revize je – stejně jako u ostatních souhlasů vydávaných podle stavebního zákona – možná buď ve formě přezkumu nadřízeným orgánem, nebo soudní cestou. Podotýkám na okraj, že podle aktuální judikatury se souhlasy vydávané podle stavebního zákona napadají žalobou proti rozhodnutí, nikoliv – jako dříve – žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (usnesení NSS č. j. 1 As 436/2017-43).

IV. Řízení o odstranění stavby

Do režimu plného správního řízení se může vlastník stavby dostat třemi způsoby. Za prvé, když ohlásí záměr odstranit stavbu, ale stavební úřad dospěje k závěru, že ohlášení není úplné, záměr se dotýká práv třetích osob nebo je z jiných důvodů třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů (viz výše). V takovém případě stavební úřad rozhodne usnesením, že ohlášený záměr projedná v řízení.

Za druhé, stavebník sám namísto pouhého ohlášení podá výslovnou žádost o povolení k odstranění stavby (§ 128 odst. 4 stavebního zákona). Zde má stavební úřad dvě možnosti. Buď dospěje k závěru, že pro odstranění této konkrétní stavby podle jeho názoru postačuje souhlas s ohlášením, v takovém případě naloží s žádostí jako s ohlášením a souhlas vydá. Nebo usoudí, že stavebník správně vyhodnotil, že vydání souhlasu by nebylo možné, a v tom případě jednoduše respektuje jím zvolenou formu žádosti a provede na jejím základě správní řízení, aniž by o tom vydával samostatné procesní usnesení.

Konečně třetí možnost spočívá v tom, že vlastník stavby sice podá ohlášení záměru ji odstranit, avšak jedná se buď o stavbu v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, nebo o nemovitost, v níž je obsažen azbest (typicky půjde o odstranění stavby, která má původní střešní krytinu z eternitu), přičemž příslušný dotčený orgán (orgán státní památkové péče nebo orgán ochrany veřejného zdraví) stanovil ve svém závazném stanovisku pro odstranění stavby podmínky (§ 128 odst. 6 stavebního

zákona). V takovém případě se automaticky považuje ohlášení za žádost o stavební povolení a vede se správní řízení, aniž by o tom stavební úřad musel vydávat samostatné procesní usnesení. Jestliže dotčený orgán ve svém kladném závazném stanovisku žádné podmínky nestanoví nebo dokonce uvede, že vůbec není k vydání závazného stanoviska příslušný, lze na základě ohlášení vydat souhlas s odstraněním stavby. Bez závazného stanoviska nebo alespoň vyjádření dotčeného orgánu nemůže stavební úřad tuto otázku posoudit, proto je podle mého názoru oprávněn požadovat od ohlašovatele jeho předložení.

Usnesení o zahájení řízení nabývá právní moci již doručením vlastníkově stavby, neboť proti němu není přípustné odvolání, a tímto dnem také začíná běžet lhůta pro vydání rozhodnutí (§ 128 odst. 4 stavebního zákona). Pokud k „překlopení“ do režimu správního řízení dochází proto, že vlastník stavby podal neúplné ohlášení, např. chyběly některé povinné přílohy, může být praktické zahrnout do usnesení o zahájení řízení též výzvu k doplnění žádosti, stanovit k tomu žadateli lhůtu a řízení zároveň na stanovenou dobu tímto usnesením přerušit.

Řízení samotné pak probíhá podle obecných ustanovení ve správním řádu s jedinou výjimkou, kterou § 128 stavebního zákona výslovně zakotvuje, totiž že účastníkem řízení nebude nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku. Jinak se účastenství v řízení řídí § 27 správního řádu (rozsudek NSS č. j. 6 As 112/2014-39). Účastníky budou tedy vedle žadatele též osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, typicky ti vlastníci okolních pozemků či staveb, jichž se může průběh bouracích prací nebo jejich výsledek (odstranění stavby) dotknout (rozsudek NSS č. j. 1 As 35/2016-38). V úvahu ale přicházejí i jiné způsoby dotčení – odstraněním stavby může být dotčen např. věřitel, který má ke stavbě zástavní právo (rozsudek MS v Praze č. j. 11 Ca 245/2005-91), nebo exekutor, jestliže je na majetek povinného včetně předmětné stavby veden výkon rozhodnutí. Odstranění stavby je samozřejmě možno povolit navzdory nesouhlasu účastníků řízení, s jejich námitkami se však stavební úřad musí vyrovnat v odůvodnění svého rozhodnutí.

Pokud stavební úřad nezná situaci na místě stavby ze své úřední činnosti, měl by v zájmu spolehlivého zjištění stavu věci provést ohledání na místě spojené případně i s ústním jednáním.

Výsledkem řízení bude každopádně správní rozhodnutí. Pokud stavební úřad žádosti vyhově, vydá povolení k odstranění stavby, v jehož výroku případně pro bourací práce stanoví podmínky (k tomu viz níže). Jestliže stavební úřad zjistí překážky, které odstranění stavby brání (např. negativní závazné stanovisko dotčeného orgánu) nebo není možné schválit způsob demolice navržený stavebníkem (např. proto, že by nepřiměřeně zasáhl do práv sousedů), stavební úřad žádost rozhodnutím zamítne. Specifická situace nastává u neúplné žádosti (ohlášení), kterou žadatel nedoplní ani ve lhůtě stanovené mu k tomu stavebním úřadem. Zde je třeba řízení usnesením zastavit [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu].

V povolení k odstranění stavby se sice uvádí lhůta, do kdy má žadatel stavbu odstranit, ta je však podle mého názoru pouze pořádková. Adresát rozhodnutí může stavbu odstranit i po jejím uplynutí, aniž by tím porušoval stavební zákon, snad s výjimkou situace, kdy by vleklým prováděním demoličních prací porušil povinnost chovat se šetrně k sousedství (§ 152 stavebního zákona). Jestliže vlastník stavby přesto požádá o prodloužení lhůty k odstranění stavby, stavební úřad by měl o žádosti rozhodnout. Buď může lhůtu prodloužit, nebo žádost zamítnout a poučit žadatele, že poměry v území se změnilly natolik, že je třeba podat novou žádost, resp. ohlášení záměru odstranit stavbu.

V praxi se často vyskytují situace, kdy vlastník hodlá stavbu odstranit a v návaznosti na to na jejím místě vybudovat stavbu novou. To rozhodně nelze řešit tak, že by stavební úřad povolil nahrazení jedné stavby stavbou jinou jako udržovací práce či jako stavební úpravy původní stavby (rozsudky NSS č. j. **8 As 31/2007-165**, **4 As 106/2015-55** a **2 As 125/2014-54**, rozsudek MS v Praze č. j. **9 Ca 257/2004-48**, stanovisko ombudsmana sp. zn. **8114/2014/VOP**). Odstranění stavby je nutno řešit samostatně. Co když ale stavebník hodlá stávající stavbu odstranit pouze v případě, že se mu podaří získat stavební povolení na plánovanou novou stavbu? Mám za to, že je možné v takovém případě provést společné řízení a jedním rozhodnutím povolit odstranění stavby i umístění stavby nové (případně ji ve společném řízení povolit i stavebně). Takové rozhodnutí bude mít více výroků a v podmínkách je vhodné stanovit návaznost jednotlivých záměrů. Druhá možnost je projednat odstranění stávající stavby a umístění a povolení stavby nové v samostatných řízeních, přičemž výsledek řízení o odstranění stavby představuje předběžnou otázku pro řízení o umístění stavby nové. V takovém případě by však ve stavebním povolení na novou stavbu neměla chybět podmínka, že nejprve bude odstraněna stavba stávající (jestliže její existence fyzicky brání umístění nové stavby).

V. Návrh technologického postupu prací

Z hlediska potřeb praxe je naprosto nešťastně formulované ustanovení § 130 odst. 2 věta druhá stavebního zákona, které umožňuje stavebnímu úřadu uložit vlastníkovu stavby povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby. Takové oprávnění je nepochybně velmi potřebné. Avšak vzhledem k tomu, že jeho text navazuje na předchozí větu, vzbuzuje dojem, že tuto povinnost lze uložit pouze jako jednu z podmínek vydaného rozhodnutí o odstranění stavby. Takto také citované ustanovení bohužel vykládají správní soudy (rozsudek NSS č. j. **3 As 24/2011-67**). Ve skutečnosti však, pokud je návrh technologického postupu prací s ohledem na charakter a rozsah odstraňované stavby nezbytný, pak ho zpravidla potřebuje stavební úřad mít k dispozici již před vydáním rozhodnutí, aby právě i s ohledem na jeho obsah mohl formulovat konkrétní podmínky pro odstranění stavby.

Text zákona podle mého názoru skýtá prostor i pro výklad, podle něhož lze stavebníkovi uložit, aby předložil návrh technologického postupu odstraňování stavby již v průběhu řízení o povolení či nařízení odstranění stavby. Vyjít můžeme z toho, že je tato pravomoc obsažena v samostatné větě a není zahrnuta do věty předchozí, v níž jsou přitom sdruženy jak obligatorní, tak fakultativní podmínky ukládané v rozhodnutích o odstranění stavby. Zákonodárce samozřejmě mohly k tomuto vyčlenění vést pouze důvody stylistické a snaha o srozumitelnost textu. Lze to ale chápat i tak, že citované ustanovení bylo vyděleno záměrně, aby opravňovalo stavební úřad k uložení povinnosti předložit návrh technologického postupu prací obecně, tj. v jakékoliv fázi řízení, samozřejmě v odpovídající formě (samostatným procesním rozhodnutím nebo jako jednu z podmínek konečného rozhodnutí ve věci). Podporou pro tento výklad může být smysl a účel zákona. Podmínka „předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby“ uložená až ve výsledném rozhodnutí je neúčelná – stavebník ji může splnit jen formálně (navrhnout postup, který je nerealizovatelný nebo neúplný), zejména však jej nic nezavazuje, aby podle předloženého návrhu při demolici skutečně postupoval. Takovýto výklad práva je absurdní. Naopak v případě, že si stavební úřad návrh vyžádá již v průběhu řízení, může jednak korigovat pří-

padné obstrukční kroky (žádost o povolení k odstranění stavby zamítne, resp. bude vymáhat předložení řádného návrhu technologického postupu pro potřeby nařízení nuceného odstranění stavby prostřednictvím pořádkové pokuty), jednak může následně uložit v podmínkách meritorního rozhodnutí stavebníkovi povinnost, aby stavbu odstranil navrženým postupem, který stavební úřad aproboval.

VI. Podmínky v úředním rozhodnutí o odstranění stavby

Jak už jsem výše vyložil, rozhodnutí, jímž stavební úřad vyhověl žádosti stavebníka, aby mu povolil odstranit jeho stavbu, má celou řadu náležitostí. Vedle těchto obecných i zvláštních náležitostí však stavební zákon v § 130 odst. 1 konkretizuje podmínky, jejichž splnění stavební úřad musí, popř. může v takovém rozhodnutí stavebníkovi uložit. Jde o podmínky společné jak povolovacímu, tak i nařizujícímu rozhodnutí o odstranění stavby. Jsou to v první řadě podmínky vyplývající z technických požadavků na stavby (viz § 17 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby) a podmínky pro archivování dokumentace (viz § 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb). Ty jsou obligatorní povahy, což znamená, že stavební úřad je musí uložit vždy, v každém rozhodnutí o odstranění stavby.

Naproti tomu požadavky k úpravě pozemku po odstranění stavby ukládá stavební úřad jen tehdy, když to uzná za potřebné. Z judikatury vyplývá, že u nucené demolice je nadbytečné ukládat podmínku spočívající v uvedení terénu pod stavbou do původního stavu. Nařizuje-li stavební úřad odstranění stavby, je zcela zřejmé, že terén má být uveden do takového stavu, jako by stavba nebyla vůbec provedena (rozsudek NSS č. j. **7 As 119/2015-31**). Může ale vyvstat potřeba nařídit stavebníkovi, aby učinil určité kroky nad rámec prostého uvedení do původního stavu (např. zajistil před sesutím zeminu nově nasýpanou namísto rostlého terénu). Požadavky k úpravě pozemku po odstranění stavby přitom mohou směřovat nejen k pozemku ve vlastnictví toho, komu je odstranění stavby nařízeno či povoleno, ale také k pozemkům ve vlastnictví jiných osob, pokud by byly odstraněním stavby zasaženy (rozsudky KS v Hradci Králové č. j. **30 Ca 113/2000-20** a KS v Ústí nad Labem č. j. **59 A 34/2014-48**).

Vedle toho může být v některých případech k odstranění stavby nezbytné využít cizí pozemky nebo stavby, aby stavba mohla být vůbec odstraněna (např. pro stísněné podmínky v území je možné demolici určité části stavby bezpečně provést pouze z pozemku souseda). Ideální je, pokud se stavebník s osobou, jejíž pozemek či stavbu bude nucen využít, dohodne. O takové dohodě se pak pouze učiní zmínka v odůvodnění rozhodnutí o odstranění stavby. Pokud však k dohodě nedojde, nezbuďte než vlastníkovu sousedního pozemku či stavby uložit, aby provedení demoličních prací ze svých pozemků nebo staveb umožnil. Tuto povinnost ovšem nelze zahrnout do podmínek rozhodnutí o odstranění stavby, ale je nutné uložit ji samostatným výrokem rozhodnutí. Půjde buď o rozhodnutí odlišné, vydané na základě samostatného řízení vedeného podle § 141 stavebního zákona, nebo je možné řízení o odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona s tímto řízením spojit (jak s tím ostatně počítá § 180 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu). Výsledkem pak bude jedno rozhodnutí se dvěma výroky. Prvním se žadateli, resp. povinné osobě povolí stavbu odstranit a stanoví se pro to podmínky. Druhým výrokem se vlastníkovu sousedního pozemku nebo stavby

uloží, aby využití svého majetku k provedení bouracích prací strpěl, a upraví se podrobnosti tohoto omezení (zejména druh prací, rozsah záboru, doba trvání prací).

VII. Průběh demolice

Bourání staveb, které by ke svému uskutečnění vyžadovaly stavební povolení, nelze provádět svépomocí, ale jedine prostřednictvím stavebního podnikatele (k tomuto pojmu srov. § 2 odst. 2 a § 160 stavebního zákona). U ostatních staveb (např. u staveb oplocení) postačí, když vlastník zajistí během demolice provádění stavebního dozoru (k tomuto pojmu srov. § 2 odst. 2 a § 153 stavebního zákona). Pokud ovšem taková stavba obsahuje azbest, musí dozor provádět osoba, která má oprávnění pro odborné vedení provádění stavby. Tyto zásady musí stavebník respektovat, i když odstraňuje pouze část stavby, byť by tak činil z důvodu havarijního stavu (rozsudek MS v Praze č. j. **11 A 84/2014-46**). Jejich porušení trestá stavební zákon jako přestupek.

Zákon výslovně upozorňuje, že vlastník stavby musí dodržet též další povinnosti, pokud jsou stanoveny zvláštními právními předpisy (jejich příkladný, nicméně poměrně vyčerpávající výčet je uveden v poznámce pod čarou k § 128 stavebního zákona). Vlastník se nemůže dovolávat toho, že obdržel od stavebního úřadu souhlas či povolení k odstranění stavby a měl za to, že pokrývá vše nezbytné. Samozřejmě je vhodné, pokud stavební úřad již na základě navrženého postupu demolice vidí, že tu nějaká taková povinnost je (např. že vlastník stavby si bude muset obstarat povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace, jelikož na ni hodlá během bouracích prací dočasně složit stavební materiál), aby na to žadatele v odůvodnění svého rozhodnutí upozornil. Není to však přísně vzato povinností úřadu, takže odpovědnost za dodržení všech omezení a obstarání si příslušných povolení podle zvláštních předpisů leží opravdu plně na tom, kdo stavbu odstraňuje.

To už nás „zdravý selský rozum“ úplně opustil, nebo jest právní úprava opravdu natolik neuchopitelná?

Pavel Půček

Zdá se, že veřejné stavební právo se dostává do své „kritické fáze“. Není tím poukázáno na probíhající proces rekodifikace, nýbrž na situaci, kdy se aplikace této specifické oblasti veřejného práva zdá být značně problematická. Je tomu ale skutečně tak? Nebo se jen nejsme ochotni, v rámci uspěchané doby a spleti paragrafů, zamýšlet se nad věcmi hloubkově a přemýšlet o nich takovým způsobem, jaký si v dobách našich předků osvojil prakticky každý dobrý sedlák ve vsi?

Předmětem tohoto článku je kritický rozbor rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 As 409/2018-64,¹⁾ který se dotýká i problematiky novelizací stavebního zákona²⁾ a jejich přechodných ustanovení. Účelem článku v žádném případě není znevažování práce soudů. Ostatně, sám autor často zažívá vnitřní pocit „beznaděje“, kdy veřejnému stavebnímu právu za dobu své dlouholeté praxe jaksi již „přestává rozumět“. Účelem je pouze snaha o vyvolání myšlenkových pochodů u osob, které se s veřejným stavebním právem setkávají dnes a denně.

Krátce o příběhu samém aneb „Byl (zase) jednou jeden plot“

Předmětem dané kauzy, řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, č. j. 4 As 409/2018-64 (dále jen „citovaný rozsudek“), byla stavba navýsost jednoduchá. Lze konstatovat, že jí byl „obyčejný plot“. Správní orgány rozhodly v roce 2018 o nařízení odstranění této stavby oplocení v části přesahující výškové omezení, které stanovil stavební úřad ve svém dřívějším územním rozhodnutí z roku 1999. Nutno doplnit, že toto územní rozhodnutí z roku 1999 platilo pro celou lokalitu, tj. „novou satelitní výstavbu“, a rozhodovalo se jím zejména o umístění budoucích domů, včetně některých doplňkových staveb (tedy i o posuzovaném plotu).³⁾ Vlastnice plotu s daným postupem správních orgánů nesouhlasila a obrátila se proto na krajský soud. Ten však její žalobu zamítl. Neuspěla ani s kasační stížností u Nejvyššího správního soudu, o čemž pojednává citovaný rozsudek.

Dle správních soudů bylo oprávnění ke stavbě oplocení založeno územním rozhodnutím z roku 1999, přičemž výška oplocení směla být maximálně 150 cm. Ve správním řízení přitom bylo zjištěno, že podmínka územního rozhodnutí upravující výšku oplocení dodržena nebyla, a jedná se tedy o stavbu zřízenou v rozporu s rozhodnutím [ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Pochybnosti, které vlastnice vznesla stran měření výšky plotu, ponechme stranou. Soudy totiž vzaly za prokázané, že výška oplocení tvořeného podezdívkou s drátěným pletivem dosahuje 193 cm.

Vlastnice se v rámci žalob u správních soudů odkazovala také na změnu stavebního zákona, podle které není třeba s účinností od 1. 1. 2018 ke zřízení vybraného oplocení povolení stavebního úřadu. Předmětem zájmu soudů tedy byla i přechodná ustanovení, která na kauzu dopadají.

1) Dostupný na adrese www.nssoud.cz.

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

3) Danou kauzou se v minulosti, před nabytím účinnosti novelizačního zákona č. 225/2017 Sb., zabýval rovněž veřejný ochránce práv (viz sp. zn. 3529/2014/VOP/MST; dostupné v evidenci stanovisek ochránce na adrese <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7848> a <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7850>).

K hodnocení věci soudem – rozbor citovaného rozsudku

První posuzovanou námitkou Nejvyššího správního soudu byla otázka „způsobu zjišťování výšky oplocení“. Tu však, jak bylo uvedeno výše, ponechme stranou.⁴⁾ Faktem je, že plot vymezenou výšku 150 cm prokazatelně přesáhl.

Důležitější zkoumanou otázkou byla aplikace přechodných ustanovení stavebního zákona. Samotné řízení o odstranění stavby plotu bylo zahájeno dne 22. 11. 2011, přičemž podle článku II. bod 14 zákona č. 350/2012 Sb. se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku samozřejmě odkázal na autorem již kriticky hodnocený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017-98.⁵⁾ Dle právní věty tohoto rozsudku ze dne 7. 2. 2018 platí, že „řízení o odstranění stavby zahájené podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. musí stavební úřad dokončit podle dosavadních předpisů, a to nejen z procesního hlediska, ale musí podle ní posoudit i hmotněprávní otázky.“

Nejvyšší správní soud pak rovněž v citovaném rozsudku uvedl, že „podle právní úpravy účinné v době rozhodování žalovaného byl zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 novelizován stavební zákon a nadále není třeba ke zřízení oplocení do výšky 2 m rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas [viz § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona], ani stavební povolení nebo ohlášení [viz § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona]. Stavba oplocení, pokud splňuje další stavebním zákonem předepsané podmínky (nachází se v zastavěném území či v zastavitelné ploše a nesousedí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi či s veřejným prostranstvím, výška nepřesahující 2 m), byla tedy zcela vyňata z regulace veřejným stavebním právem.“ S tímto konstatováním právní úpravy lze jednoznačně souhlasit.

Nyní se však dostáváme ke skutečnému „jádro“ případu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 28. 3. 2019 nepřisvědčil vlastníci v tom, že „v případě odstranění části oplocení přesahující výšku 150 cm podle výroku napadeného rozhodnutí bude moci oplocení bez jakéhokoli povolení zvýšit až na 200 cm. Jak vyplývá z rozhodnutí správních orgánů, stěžovatelce nebylo uloženo odstranění stavby z důvodu jejího provedení bez povolení či jiného opatření stavebního úřadu, nýbrž proto, že tato stavba byla provedena v rozporu s povolením stavebního úřadu.“ Dle Nejvyššího správního soudu územní rozhodnutí z roku 1999 stanovilo podmínku, že oplocení pozemku stěžovatelky nesmí být vyšší než

150 cm. Toto územní rozhodnutí dle Nejvyššího správního soudu cit.: „nabylo právní moci a podle § 40 odst. 1 (tehdy platného) stavebního zákona č. 50/1976 Sb. nepozbylo platnosti, nýbrž je nadále účinné a závazné pro účastníky územního řízení a jejich právní nástupce, včetně stěžovatelky (§ 73 odst. 2 správního řádu). Pokud by omezující podmínka, která je pro stěžovatelku závazná, již neměla zabraňovat stěžovatelce v realizaci záměru provést stavbu oplocení vyššího než 150 cm, musela by stěžovatelka podle § 94 odst. 1 stavebního zákona požádat o změnu územního rozhodnutí. Tak ovšem dle obsahu správního spisu stěžovatelka neučinila.“ Jakkoliv se daný názor na první dojem jeví jako jasný a nesporný, při hlubším zkoumání s ním lze polemizovat hned z několika důvodů.

Soud uvedl relativně jasné „A“, aniž by řekl, resp. se zamyslel nad případnými dopady, pokud se vlastnice plotu skutečně rozhodne postupovat dle platného práva. Neřekl tedy ono selské „B“. Je nezpochybnitelným právem vlastnice plotu, aby danou stavbu odstranila jako celek, a nutno dodat zcela bez nutnosti povolení,⁶⁾ a následně si na témže místě postavila v režimu stávající právní úpravy stavbu „novou“, leč prakticky u daného oplocení tu stejnou. Zdravým selským rozumem dospějeme k jedinému závěru, tj. že postačí odstranit samotné pletivo, vykopat železobetonové sloupky, nadstavit je na potřebnou výšku, znovu sloupky zakopat a připevnit „nové“ vyšší pletivo, či to původní nadstavit. Lze však vlastníci doporučit, aby v mezidobí stihla o odstranění celé stavby plotu informovat prokazatelně stavební úřad a celý postup řádně zdokumentovala. Zánikem původní stavby bude konzumováno i územní rozhodnutí z roku 1999, na základě něhož stavbu provedla, a vlastnice se bude při realizaci „nové stavby“ pohybovat v režimu stávající právní úpravy, tj. při dodržení zákonných požadavků zrealizuje stavbu zcela osvobozenou od povolovacích režimů.⁷⁾

Ve světle výše uvedeného si lze pouze položit otázku stran existence „zdravého selského rozumu“ nad faktickým požadavkem a vyvolání takového postupu? Stejně tak lze polemizovat se závěry soudu, že územní rozhodnutí z roku 1999 vytváří překážku, kterou by „zřejmě“ nebylo možné dle soudu překonat jinak, než změnou územního rozhodnutí. K poslední uvedené skutečnosti lze pouze upozornit, že předmětem povolovacích režimů nemůže být stavba, popř. její změna, která je z povolovacích režimů vyjmuta. Zde tedy i oplocení uvedené v ustanovení § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Stejně tak je nutné dodat, že by se takto případně podaná žádost o změnu územního rozhodnutí musela posuzovat dle platné právní úpravy.⁸⁾

4) Ve vztahu k otázkám měření výšky oplocení a dalším aspektům viz kapitola 2 Ploty, ploty a zase ploty in: PŮČEK, Pavel. Nařídíme jim „černou“ stavbu zbourat a zítra ať si ji postaví klidně znovu aneb „kdepak se nám vytratil zdravý selský rozum?“. In: SKULOVÁ, Soňa, SVOBODA, Tomáš, JANOVEC, Michal (eds.). COFOLA 2019. Část IX. *Atypické podoby trestání ve veřejné správě*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 89–105, 180 s. ISBN 978-80-210-9428-4.

5) Blíže viz PŮČEK, Pavel. Nařídíme jim „černou“ stavbu zbourat a zítra ať si ji postaví klidně znovu aneb „kdepak se nám vytratil zdravý selský rozum?“, op. cit. s. 89–105.

6) Viz ustanovení § 128 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého „vlastník stavby je povinen ohlásit stavebnímu úřadu záměr odstranit stavbu, s výjimkou staveb uvedených v § 103, nejde-li o stavbu podle § 103 odst. 1 písm. e) bodů 4 až 8 nebo stavbu, v níž je obsažen azbest.“

7) Viz ustanovení § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, ve spojení s jeho ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) bodu 14.

8) K tomu srov. již citované ustanovení § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Dále viz kapitola 4 Novelizace stavebního zákona a její některé dopady in PŮČEK, Pavel. Nařídíme jim „černou“ stavbu zbourat a zítra ať si ji postaví klidně znovu aneb „kdepak se nám vytratil zdravý selský rozum?“, op. cit. s. 89–105.

Jako další je vhodné komparovat též názor Nejvyššího správního soudu, který v citovaném rozsudku ze dne 28. 3. 2019 v bodu 28 rozvádí úvahy nad „*proporcionalitou zásahů veřejné moci do práv jednotlivců*“. Odkazuje se pak na závěry rozšířeného senátu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, bod 33, kdy soud uvedl, že „*jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musí být přiměřené*.“ Nakolik je takový výklad práva a zásah do práv vlastnice „*přiměřený*“, či chceme-li „*v souladu se zdravým rozumem*“, nechť si učiní každý sám.

Jistě argumentace „*zdravým selským rozumem*“ u soudu (bohužel) neobstojí, vraťme se proto k argumentaci právní. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 28. 3. 2019 správně uvedl, že „*nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona rovněž není trestem, za zřízení nepovolené stavby předvídá stavební zákon pokutu v § 178*.“ Rovněž lze souhlasit s tím, že v posuzované věci protiprávnost oplocení realizovaného v rozporu s platným územním rozhodnutím nepominula v důsledku legislativních změn. Za jednoznačné a prokázané nedodržení podmínek územního rozhodnutí z roku 1999 tedy měla vlastnice obdržet pokutu.

V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval svůj dříve vyslovený závěr,⁹⁾ že „*účelem řízení o odstranění stavby je uvedení do souladu právního a skutečného stavu, a to nařízením odstranění nepovolené stavby. Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení protiprávního stavu, spočívajícího v absenci zákonem vyžadovaného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu*.“ Nejvyšší správní soud tak jasně poukazuje na to, že jde o dvě „*samostatná*“ řízení, byť samozřejmě ve vzájemném a úzkém vztahu, jejichž účel je však zcela odlišný.

Nejvyšší správní soud k danému uvádí, že „*v posuzované věci vychází z právě citovaného závěru, že požadavek proporcionality je v řízení o nařízení odstranění stavby realizován především možností požádat o dodatečné povolení stavby*.“ Dle soudu však vlastnice oplocení „*z ne zcela srozumitelných důvodů o dodatečné povolení části oplocení přesahující povolenou výšku nepožádala. V takovém případě jí nezbyvá než strpět uloženou povinnost odstranit část oplocení, která přesahuje výšku stanovenou územním rozhodnutím z roku 1999. Za těchto okolností se stěží lze ztotožnit s argumentací stěžovatelky, že vůči ní je veřejná moc uplatňována absurdním způsobem odtrženým od reálných společenských vztahů, svévolně a selektivně. Spíše se zdá obtížně pochopitelným postoj stěžovatelky, která opakovaně odmítala možnost urovnání celé záležitosti právě žádostí o dodatečné povolení stavby*.“

K výše uvedenému hodnocení soudu stran „*osobního postoje stěžovatelky*“ lze uvést pouze následující. Soud považoval postoj a neochotu stěžovatelky podrobit se dle ní „*absurdnímu uplatnění práva, které je odtrženo od reality*“, za nepochopitelný. Blíže se však v rozsudku nezabýval souvisejícími okolnostmi, zejména možným scénářem budoucího

osudu předmětného oplocení a otázkám souvisejícím s případnou změnou stavby. S resektem k soudní moci se tak lze pouze ptát, zda je skutečně možné, aby výklad a aplikace práva vedla k závěrům, které se zdravému selskému rozumu absolutně vymykají?

Jak autor článku již dříve publikoval, výklad, který by přiznával novele č. 350/2012 Sb. retroaktivní účinnost¹⁰⁾ alespoň v oblasti hmotného práva dle samotného Nejvyššího správního soudu nelze a priori vyloučit, pokud pro něj budou existovat velmi silné důvody. Za tento velmi silným důvod pak lze označit zejména otázku procesní neekonomičnosti vedení řízení o nařízení odstranění stavby v případech, kdy novelizací dojde k osvobození konkrétní stavby od povolovacích režimů. Smyslem právní úpravy přechodného ustanovení jistě nebylo vedení absurdních a zcela „*nesmyslných*“ řízení o stavbách, které lze za současné právní úpravy realizovat bez veřejnoprávního přivolení stavebního úřadu. Jeho smyslem byla procesní jistota a dokončení zahájených řízení, které být dokončeny musí. Pokud by takový výklad nebyl proveden, vedl by v konkrétních případech až k absurdním formám „*trestání*“ na úseku veřejného stavebního práva. K nim však daný procesní režim a priority neslouží a sloužit nemůže. Smyslem a účelem řízení o nařízení odstranění stavby totiž není represivní stránka a vyvolání negativních důsledků za nezákonně provedenou černou stavbu, nýbrž uvedení skutkového a právního stavu do souladu (tj. dodatečná legalizace, popř. odstranění černé stavby).¹¹⁾

Výše uvedené závěry autora o absurdnosti vedení některých řízení pak kauza popisovaná v citovaném rozsudku jasně prokazuje.

Co říci závěrem?

Není prakticky co. Snad lze jen popřát nebojácné vlastníci, která se postavila dle jejího vnímání „*nepřiměřenému zásahu veřejné moci do její právní sféry*“ a přes veškerou snahu a bojovnost neuspěla, aby jí její „*staro-nový*“ plot, který na místě toho stávajícího po krátké a zdokumentované chvíli znovu postaví (nebo již možná i postavila?), sloužil k její spokojenosti mnoho let. Učinit tak za současně platné právní úpravy, samozřejmě při splnění zákonných předpokladů, může (popř. mohla) zcela bez přivolení stavebního úřadu.

Zkusme se pak na chvíli zamyslet i nad tím, zda toto byl „*onen*“ zákonodárcem sledovaný účel, kterým mělo právo dosáhnout souladu stavu skutečného s právním?

9) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016-56.

10) K tomu srov. obecný zákaz retroaktivity zakotvený v ústavním pořádku České republiky, a to v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, kde je uvedeno, že „*trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*.“

11) PŮČEK, Pavel. *Nařídíme jim „černou“ stavbu zbourat a zítra ať si ji postaví klidně znovu aneb „kdepak se nám vytratil zdravý selský rozum?“*, op. cit. s. 89–105.

Nová odpadová legislativa je projednávána Parlamentem

Libor Dvořák

Na své schůzi konané dne 9. prosince 2019 schválila vláda soubor několika právních předpisů tvořících novou legislativu v oblasti odpadového hospodářství – v prvé řadě nový zákon o odpadech a nový zákon o výrobcích s ukončenou životností. Tyto dva nové zákony jsou spolu s novelou zákona o obalech a tzv. změnovým zákonem nyní projednávány Poslaneckou sněmovnou České republiky.

Článek seznamuje čtenáře s důvody přípravy obou klíčových zákonů. V případě zákona o odpadech jsou dále podány základní informace o jeho obsahu se zaměřením na odlišnosti oproti platné právní úpravě; u oblastí, kde je to relevantní, jsou zmíněny vazby na povolenací procesy podle stavebního zákona (zařízení určená pro nakládání s odpady a jejich provoz), resp. územně plánovací dokumentaci (plány odpadového hospodářství).

Důvody zpracování nové legislativy

Odpadové hospodářství je jednou z oblastí, která je na úrovni EU tradičně velmi podrobně upravena (první směrnice upravující nakládání s odpady byla přijata již v roce 1975). V současné době je základním unijním předpisem tzv. rámcová směrnice o odpadech,¹⁾ nicméně kromě ní existuje na tomto úseku celá řada dalších legislativních aktů řešících jednotlivé více či méně dílčí aspekty odpadového hospodářství (skládky odpadů, přeprava odpadů, vozidla s ukončenou životností, obaly apod.). Zatím poslední velkou změnou právní úpravy na úseku odpadového hospodářství je soubor několika směrnic označovaný jako tzv. balíček k oběhovému hospodářství přijatý v roce 2018. Členské státy musí zajistit převzetí požadavků těchto předpisů do své národní legislativy do července 2020.

Platný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je účinný od roku 2002. Od té doby byl zákon mnohokrát novelizován, mimo jiné i z důvodu potřeby transpozice příslušných směrnic EU. Zejména

v důsledku četných novel upravujících často velmi rozsáhlou problematiku (autovraky, elektrozařízení apod.) se zákon o odpadech postupem času stal předpisem značně komplikovaným a nepřehledným. K tomu se přidává ještě zásadnější skutečnost – zákon v současné podobě neobsahuje dostatečné nástroje k realizaci cílů na úseku odpadového hospodářství, v důsledku čehož Česká republika neplní již stávající závazky vyplývající z unijních předpisů (vysoký podíl odpadu ukládaného na skládky, nízká míra recyklace, nedostatečné snižování množství biologicky rozložitelného odpadu plynoucího na skládky). Potřeba nové, moderní legislativy je navíc násobena nutností transponovat požadavky plynoucí ze směrnic, které tvoří balíček k oběhovému hospodářství.

Z těchto důvodů zpracovalo Ministerstvo životního prostředí zcela novou legislativu na úseku odpadového hospodářství, která bude napříště rozdělena do dvou klíčových předpisů – zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností. Důvodem tohoto rozdělení jsou zejména specifika problematiky výrobků s ukončenou životností, která se v mnoha ohledech vymyká systematické základnímu odpadovému režimu (zejména rozšířená odpovědnost výrobce, zpětný odběr atd.).

Zákon o odpadech

Hlavním cílem nového zákona o odpadech je vytvořit zákonné předpoklady pro zásadní podporu recyklace odpadů a pro výrazný odklon odpadů ze skládek, bez něhož není dosažitelné splnění cílů pro nakládání s komunálními odpady vyplývajících z unijní legislativy. Zákon proto stanovuje závazné cíle pro recyklaci komunálních odpadů, cíle pro omezení skládkování komunálních odpadů, cíle pro třídění odpadů na úrovni obcí, upravuje dosavadní nevhodně nastavené ekonomické nástroje (zejména znevýhodňuje skládkování) a zároveň stanoví termín, od kterého bude zakázáno ukládat na skládky odpadů využitelné a recyklovatelné odpady (rok 2030).

Co se týče ekonomických nástrojů, návrh obsahuje nové nastavení poplatků za ukládání odpadů na skládky. Poplatek za využitelné odpady se bude průběžně zvyšovat tak, aby dosáhl v roce 2030 hodnoty 1 850 Kč za tunu odpadu. Využitelné odpady²⁾ nebudou moci být od roku 2030 ukládány bez využití na skládkách a bude nutno ve vyšší míře než dnes zajistit jejich recyklaci.

Zákon rovněž obsahuje celou řadu motivačních nástrojů k dosažení vyšší míry třídění a recyklace – nejvýznamnějším je zavedení slevy na poplatek za ukládání komunálních odpadů na skládky (tzv. třídící sleva). Obce, které ve vztahu k plnění cílů stanovených zákonem zajistí dostatečné třídění komunálního odpadu, tak budou moci ukládat komunální odpad na skládku za nižší sazbu.

1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

2) Jde o zákonem definované odpady o stanovené výhřevnosti v sušině a biologické stabilitě, přičemž platí, že tyto odpady je možno za stávajícího stavu vědeckého a technického pokroku účelně recyklovat.

Na základě četných a dlouhodobých požadavků z praxe, zejména od měst a obcí, obsahuje nově zákon řešení problému nezákonně soustředěného odpadu (tzv. černé skládky). Zákon vychází z ústavně zakotveného principu vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) a stanoví postup pro zjištění osoby odpovědné za nelegálně soustředěný odpad, se zdůrazněním povinností, které vlastník dotčené nemovitosti má, tj. zejména informovat o nelegálně soustředěném odpadu na svém pozemku bez zbytečného odkladu obec s rozšířenou působností, a předat nelegálně soustředěný odpad do zařízení určeného pro nakládání s odpady. Obecní úřad obce s rozšířenou působností má podle zákona možnost přímo odpad odklidit – protože jde v praxi často o finančně náročnější akci, předpokládá Ministerstvo životního prostředí vypsání finančních podpor prostřednictvím programu, který bude administrovat Státní fond životního prostředí.

Oproti platnému stavu doznává revize i úprava provozování zařízení určeného pro nakládání s odpady. V závislosti na činnostech, které se v takovém zařízení provádí, rozlišuje zákon několik typů zařízení s tím, že diferencován je režim, v němž je dané zařízení provozováno.

Prvním typem je zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu, které ke svému provozu vždy potřebuje povolení vydávané (stejně jako dnes) krajským úřadem. Mezi činnosti spadající do této kategorie patří např. také využití odpadu k terénním úpravám (kromě terénních úprav na skládce).

Další skupinu zařízení určeného pro nakládání s odpady tvoří zařízení k využití odpadu (nikoli tedy k dalším způsobům nakládání s odpady), u něhož zákon stanoví výjimku, neboť povolení se nevyžaduje. Vymezení tohoto zařízení, spolu s omezením druhů a množství odpadů, které mohou být do takového zařízení přijímány, uvádí přímo zákon (příloha č. 4). Zahájení provozu v zařízení bude muset být předem ohlášeno krajskému úřadu.

Posledním typem je tzv. malé zařízení, což je zařízení pro úpravu a využití biologicky rozložitelného odpadu, které nedosahuje zákonem stanovených limitních hodnot vztahujících se k skládce, resp. k ročnímu množství zpracovaného biologicky rozložitelného odpadu. Toto zařízení bude ke svému provozu vyžadovat předchozí souhlas, nikoli však krajského úřadu, nýbrž obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Souhlas bude vydáván ve správním řízení.

Na rozdíl od dnešního stavu jsou obsahové náležitosti žádosti o povolení provozu a samotného povolení provozu stanoveny přímo v zákoně (příloha č. 3). Nově zákon jednotně, pro všechny typy zařízení určeného pro nakládání s odpady stanoví, že povolení provozu se vydává na dobu neurčitou (výjimkou budou pouze mobilní zařízení, u nichž bude povolení vydáváno na dobu určitou, nejdéle na 6 let). Na druhé straně zákon podrobně specifikuje povinnost provozovatele provádět pravidelnou (každých 6 let) revizi povolení a také důvody pro možnou změnu, popřípadě i zrušení povolení provozu zařízení ze strany krajského úřadu. Důvodem pro zrušení povolení by bylo například opakované

porušování povinností podle zákona o odpadech nebo zákona o výrobcích s ukončenou životností nebo opakované neplnění podmínek stanovených v povolení provozu zařízení.

Konstrukce vztahu povolení provozu zařízení k povolením vydávaným podle stavebního zákona (kolaudační souhlas, kolaudační rozhodnutí, povolení k předčasnému užívání stavby, povolení ke zkušebnímu provozu, souhlas nebo povolení ke změně užívání stavby) je obdobná jako podle platné právní úpravy – bez povolení provozu zařízení podle zákona o odpadech nelze správní akty podle stavebního zákona vydat s tím, že toto povolení je vykonatelné až dnem nabytí právní moci příslušného povolení vydávaného podle stavebního zákona.

Co se týče koncepčních nástrojů na úseku odpadového hospodářství, návrh nového zákona přebírá osvědčený institut plánů odpadového hospodářství s tím, že nadále bude zpracováván pouze Plán odpadového hospodářství České republiky a Plán odpadového hospodářství kraje; na úrovni obcí již plány odpadového hospodářství zpracovávány nebudou. Stejně jako dnes bude závazná část Plánu odpadového hospodářství České republiky a Plán odpadového hospodářství kraje podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace.

Zákon o výrobcích s ukončenou životností

Cílem nové úpravy na úseku výrobků s ukončenou životností je především zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí před negativními dopady odpadů z výrobků, kterými jsou pro účel tohoto zákona elektrická a elektronická zařízení (elektrozařízení), baterie a akumulátory, pneumatiky a vozidla. Zákon stanoví pravidla pro životní cyklus těchto výrobků, a to od jejich výroby a uvedení na trh až po jejich zpracování poté, kdy se staly odpadem (výrobky s ukončenou životností).

Kromě výše uvedených důvodů vztahující se k nové odpadové legislativě jako celku byla specifickým důvodem vzniku speciální právní úpravy pro oblast výrobků s ukončenou životností potřeba jasnějšího nastavení pravidel pro fungování kolektivních systémů,³⁾ a to jak z hlediska jejich činnosti (předmět činnosti, povinnosti apod.), tak kontroly ze strany státu. Cílem nové právní úpravy je tato pravidla upravit tak, aby byla posílena transparentnost činnosti kolektivních systémů z pohledu veřejné správy i občanů.

3) Kolektivní systém je samostatný subjekt (právní osoba) zřízený výrobcí daného typu výrobků, který zajišťuje plnění zákonných povinností výrobců v oblasti zpětného odběru daného typu výrobků. Za tuto službu poskytují výrobci kolektivnímu systému příspěvky.

Digitalizace stavebního řízení a územního plánování – potřebné novely zákonů schváleny¹⁾

Kateřina Vrbová

Současný stav digitalizace stavební agendy, ať již v oblasti elektronizace procesů či sdílení potřebných dat je neuspokojivý, proto Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ve spolupráci s řadou odborníků z praxe zahájilo již v roce 2019 intenzivní práce na projektu digitalizace stavebního řízení a územního plánování. Jeho hlavním cílem je vytvoření společné jednotící platformy, která umožní efektivní využití informačních technologií v této oblasti, sdílení dat a standardizaci procesů v rámci vzájemné komunikace mezi orgány státní správy navzájem i mezi orgány státní správy a veřejností. Článek představuje s tím související změny v oblasti legislativy.

Celkový koncept digitalizace stavebního řízení a územního plánování byl připraven na sklonku roku 2018 Ministerstvem pro místní rozvoj v úzké spolupráci s ICT Unií. Projekt se pak plně rozjel v průběhu loňského roku, kdy byl koncept rozpracován a diskutován v rámci zřízených pracovních skupin s řadou odborníků (jedná se o širokou platformu, kde jsou zástupci profesních komor, vybraných ministerstev, stavebních úřadů, specialisté na e-government a další). S ohledem na možnost čerpání peněz z evropských strukturálních fondů bylo nutné ve velmi krátkém čase připravit a prosadit potřebnou právní úpravu, která je k realizaci tohoto projektu nutnou podmínkou. To se i vzhledem k nebývalé politické podpoře podařilo a dne 26. 2. 2020 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Jedná se o zavedení souboru informačních systémů (IS), které významně napomohou digitalizaci rozsáhlé agendy stavebního práva.

Hlavním přístupovým místem z hlediska běžného občana, který se chystá stavět, by se měl stát **Portál stavebníka**. Součástí tohoto portálu bude kromě všeobecných informací a metodik i neveřejná část sloužící pro jednotlivé stavebníky k podávání žádostí pomocí interaktivních formulářů a k zajištění přístupu oprávněných osob k dalším IS stavební agendy. Těmi jsou *IS Evidence územních a stavebních řízení a jiných postupů*, *IS Evidence elektronických dokumentací*, *IS Identifikačního čísla stavby* a *Národní geoportál územního plánování*. Významným zdrojem informací pro výkon stavební agendy jsou digitální technické mapy, které dosud nebyly na území ČR vedeny jednotně. Z tohoto důvodu je připravovaný projekt digitálních technických map součástí celého konceptu digitalizace stavebního řízení a územního plánování.

Evidence územních a stavebních řízení a jiných postupů by měla být plněna z IS stavebních úřadů a bude obsahovat úkony učiněné v rámci těchto řízení a jiných postupů vč. vydaných rozhodnutí a jiných opatření. Informační systém **Evidence elektronických dokumentací** bude obsahovat projektovou dokumentaci. Způsob vkládání vč. datové struktury s požadovanými formáty stanoví prováděcí právní předpis. Přístup do těchto systémů bude omezen, právo na přístup bude mít ten, kdo má právo nahlížet do spisu, ve strojově čitelném formátu bude projektová dokumentace k dispozici pouze pro toho, kdo má právo na poskytnutí kopie této dokumentace dle § 168 odst. 2 stavebního zákona. **IS identifikačního čísla stavby** bude sloužit k přidělování jednoznačného identifikátoru stavby, který umožní její identifikaci v rámci IS veřejné správy.

Hlavním účelem informačního systému územního plánování, kterým se stane **Národní geoportál územního plánování**, je konsolidace a poskytování dat z územně plánovací činnosti na jednom místě dálkovým způsobem, a to i ve strojově čitelném formátu. V souvislosti s tím se zavádí povinnost zveřejňovat v tomto IS všechny projednávané a vydané územně plánovací dokumentace, rovněž tak i zprávy o uplatňování územně plánovací dokumentace a vydané územní studie. Zcela zásadní je uložení povinnosti zpracovávat a předávat vybrané části územně plánovací dokumentace v jednotném standardu. Vyhláška, kterou Ministerstvo pro místní rozvoj musí vydat do 3 let od nabytí účinnosti této novely, stanoví rozsah standardizovaných částí, požadavky na strukturu dat, jejich grafické vyjádření, výměnný formát dat a požadavky na metadata. Národní geoportál územního plánování bude zároveň sloužit pro zabezpečení poskytování dat v souladu s požadavky směrnice INSPIRE za téma „plánované využití území“, zabezpečovat přístup k evidenci územně plánovací činnosti a zpřístupňovat a poskytovat další data související s územním plánováním a územním rozvojem. Ministerstvo předpokládá, že portál bude využit jako široká platforma pro poskytování dat nejen z agendy územního plánování, ale také agendy regionálního rozvoje.

Digitální technická mapa jako databáze údajů o dopravní a technické infrastruktuře, vybraných přírodních a technických objektech a zařízeních v rozsahu vystavěného prostředí a dále údajů o záměrech na provedení změn dopravní a technické infrastruktury se zavádí novelou zeměměřického zákona. Digitální technické mapy krajů budou nově vedeny povinně všemi kraji, a to v rámci přenesené působnosti vždy pro celé území kraje. IS Digitální mapy veřejné správy (DMVS) tvořený propojením katastrální mapy, ortofotomapy a digitálních technických map krajů pak bude mít v gesci Český úřad zeměměřický a katastrální. K podrobnému seznámení s „Digitální technickou mapou České republiky“ doporučujeme rozhovor s Mgr. Jiřím Čtyrkokým, Ph.D., který vyšel v ArcRevue 4/2019 (volně dostupné na www.arcdata.cz v sekci Zprávy a akce – Publikace).

Jedním z důležitých principů digitalizace je požadavek na poskytování dat veřejné správě pouze jednou. Proto dochází v souvislosti se zavedením digitálních technických map krajů a DMVS k úpravě ustanovení § 27 odst. 3 stavebního zákona, které se týká povinnosti poskytování údajů o území pro potřeby pořizování územně analytických podkladů v tom smyslu, že poskytnutím dat do digitální technické mapy je povinnost vůči

1) Článek byl publikován v č. 1/2020 časopisu Urbanismus a územní rozvoj, s. 8–9.

pořizovateli ÚAP splněna. V souvislosti s tím se zároveň ruší povinnost pořizovatelů zveřejňovat informace o technické infrastruktuře a o jejím vlastníkově obsažené v údajích o území – zdrojem těchto údajů se stane DMVS.

V souvislosti se zavedením možnosti předávání projektové dokumentace v elektronické podobě dochází k novelizaci 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, která zavádí kvalifikovaný elektronický podpis autorizované osoby založený na kvalifikovaném certifikátu a jeho povinné náležitosti.

Správcem a provozovatelem všech výše popsaných informačních systémů, vyjma IS DMVS a DTM krajů, se stane Ministerstvo pro místní rozvoj, v případě Národního geoportálu územního plánování bude mít ministerstvo možnost pověřit provozem jím zřízenou organizační složkou státu. Celý projekt je budován tak, aby byl plně využitelný jak pro stávající výkon agendy stavebního práva, tak pro připravovanou rekodifikaci stavebního práva, kde se počítá s jeho dalším rozvojem. V nejbližší době bude nezbytně nutné připravit podrobné požadavky na architektonické řešení nově zaváděných informačních systémů, prováděcí vyhlášky a zahájit realizaci jednotlivých systémů tak, aby mohly být spuštěny v souladu se schválenou legislativou, tedy nejpozději k 1. červenci 2023 (v případě digitálních technických map a DMVS bude jejich provoz nabíhat trochu odlišně, zpřístupnění digitálních technických map krajů je však rovněž stanoveno nejpozději do 30. června 2023). Všichni, kteří se na projektu aktivně podílí, pevně věří, že se podaří posunout výkon agendy stavebního práva na úroveň 21. století, a že i přes náročný časový harmonogram realizace celého projektu se vše podaří dotáhnout do úspěšného konce, který však bude představovat spíše nový začátek. Je třeba si uvědomit, že plného využití těchto informačních systémů dosáhneme až v budoucnosti, protože naplnit je všemi potřebnými daty se zkrátka do roku 2023 podařit nemůže, ale jak i významná politická shoda ukazuje, začít je třeba co nejdříve.

Snaha o prosazení zahrádkářského zákona nepolevuje

Jan Štandera

Pokusy o přijetí speciálního českého zákona o podpoře zahrádkářské činnosti jsou opakovaně prezentovány skoro v každém volebním období Poslanecké sněmovny samostatné České republiky, pohříchu pro předkladatele však doposud bezúspěšně.¹⁾

Zatím poslední zákonnou předlohu v tomto směru představuje návrh skupiny poslanců reprezentující většinu politických stran a seskupení zastoupených v Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 634, nacházející se momentálně ve 2. čtení v PS).

Navržený zákon o podpoře zahrádkářské činnosti (zahrádkářský zákon) má především určit, že spolková zahrádkářská činnost je činností veřejně prospěšnou, upravit způsob přenechání pozemků nebo jiného nemovitého majetku k zahrádkářské činnosti a založit působnost správních úřadů a obcí při podpoře této činnosti.

K dosažení uvedeného cíle je navrženo pro účely tohoto zákona definovat pojmy zahrádkářská činnost a zahrádkářská osada a stanovit veřejnou prospěšnost spolku vykonávajícího zahrádkářskou činnost prostřednictvím svých členů v zahrádkářské osadě. Dále založit možnost příslušných státních orgánů a obcí za stanovených podmínek přenechat spolku do užívání nebo požívání nemovitost, zemědělský pozemek nebo jiný pozemek k zahrádkářské činnosti.

1) O přijetí speciálního českého zákona o podpoře zahrádkářské činnosti inspirovaného německým vzorem usiloval v minulosti například poslanec Josef Vejvoda, který přijetí takového zákona v roce 2001 navrhl, vláda však návrh zamítla s odůvodněním, že je postačující obecná úprava obsažená v občanském zákoníku. Poslanecká sněmovna zamítla projednávání tohoto návrhu již v prvním čtení. V návrhu byla zahrádkářská činnost definována jako nevýdělečná, s funkcí samozásobitelskou a rekreační. Zahrádková osada měla být definována minimálním počtem 5 zahrádek a velikost jedné zahrádky měla být omezena na 400 m².

Další návrh zahrádkářského zákona projednávala Poslanecká sněmovna v letech 2009 a 2010 (sněmovní tisk č. 791). Návrh definoval zahrádkářskou činnost jako veřejně prospěšnou. Zákon navrhl opět definici zahrádky o rozloze do 400 m² a zahrádkovou osadu jako seskupení nejméně 3 zahrádek. Stanovil povinnost zřizovatele osady vydat osadní řád a upravoval některé náležitosti a speciální zákonné podmínky nájemní smlouvy. Vláda s ním vyjádřila nesouhlas, Parlament však zákon schválil, nicméně prezident Klaus zákon odmítl a Poslanecká sněmovna se již vráceným zákonem dále nezabývala. Poslední pokus k prosazení návrhu zahrádkářského zákona formou poslanecké iniciativy proběhl začátkem listopadu 2017 (sněmovní tisk č. 857), kdy byl návrh vrácen končící Poslaneckou sněmovnou k přepracování.

Návrh obsahuje i důvody a podmínky ukončení užívání nebo požívání pozemků přenechaných spolku k jeho činnosti a upravuje jako zvláštní smluvní typ smlouvu o pachtu nebo nájmu pozemku pro zahrádkářskou činnost.

Stručný nástin vývoje zahrádkářské činnosti na našem území¹⁾

Zahrádkářská činnost má na území České republiky, resp. jejích právních předchůdců, dlouhou tradici, přičemž se její hlavní funkce postupem času měnila. Zpočátku dominovala funkce čistě produkční, poté převážil účel sociální a nyní jde převážně o sociálně ekologickou a rekreační funkci. Do 19. století se jednalo o aktivitu vykonávanou jako součást běžného života a hospodaření s nemovitostmi, právní regulace tohoto odvětví nebyla díky tomu potřebná. S rozvojem techniky, změnami sociálních struktur a nárůstem obyvatel žijících ve městě vznikala potřeba sdružovat nejprve odborníky z oblasti zahradnictví (ovocnáři, vinaři) a následně také zájmové skupiny osob (zahrádkáře).

Jednou z prvních novodobých spolkových aktivit bylo založení Svazu českých spolků pro pořádání a udržování rodinných a dělnických zahrádek a chov drobného hospodářského zvířectva v roce 1917, který byl v roce 1918 přejmenován na Ústřední svaz spolků pro zakládání a udržování zahrádkových kolonií v Československé republice. Vzhledem k dobovým souvislostem bylo jeho hlavním cílem umožnit zahrádkářům přístup k pěstování nedostatkové zeleniny a ovoce.

Podobně jako na území Čech, kde v roce 1934 vzniklo i Ústřední sdružení zahrádkářů a chovatelů drobného hospodářského zvířectva, vznikala podobná uskupení i na Moravě a Slovensku. K centralizaci spolkové zahrádkářské činnosti mělo dojít během 2. světové války – pro tento účel byl založen v roce 1943 Svaz zahrádkářů, do kterého se však pro nesouhlas s takovou formou regulace ze strany okupačních úřadů přihlásila jen část do té doby aktivních zahrádkářských spolků.

V poválečném období došlo k přejmenování Svazu zahrádkářů na Jednotu zahrádkářů a následně se tato Jednota dostala pod metodické vedení tehdejšího ministerstva zemědělství a Československé zemědělské akademie, nicméně vzhledem ke společenským změnám došlo v roce 1957 k jejímu zániku a vzniku Československého svazu zahrádkářů a ovocnářů (Československý zahrádkářský svaz). V 70. letech 20. století pak dochází k největšímu nárůstu nových základních organizací, a to mj. také umožněním převádění nemovitostí do dočasného nebo trvalého užívání Svazu na základě novely zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Po roce 1989 dochází k demokratizaci Svazu, ale zároveň i ke komplikacím s pozemky, na kterých byla zahrádkářská činnost po předchozí desetiletí provozována.

Pokud jde o pojmosloví, v československém právním řádu se pojem „zahrádka“ ve významu nejbližšímu dnešnímu pojetí objevuje poprvé v roce 1920, a to v zákoně č. 81/1920 Sb. (v tzv. přidělovém zákoně). Ten zmiňuje přidělování půdy vyjmenovaným jednotlivcům ke zřízení mj. samostatných zahrádek za účelem vlastního hospodaření

ke zlepšení obživy rodiny. Stát tehdy tímto způsobem chtěl motivovat občany, aby se vlastní pílí starali o svou obživu. Jednalo se tedy spíše o jakousi prevenci chudoby (s obdobným záměrem byla ostatně ke zřizování zahrad přidělována půda zabraná i po druhé světové válce podle dekretu prezidenta republiky). Právní vztahy související s takovými pozemky, pokud vůbec reálně existovaly s přihlédnutím k vlastnictví půdy a existujícím společenským poměrům, se povětšinou řídily obecným civilním právem a žádnou speciální úpravu nevyžadovaly. Drobná úprava související se zahradami se objevuje pouze v souvislosti s ochranou veřejného zájmu jako je hornictví, myslivost nebo podmínky protipožární ochrany při zřizování zahradních domků a skleníků ve stavebních předpisech.

Pojmy „zahrádková osada“ nebo „zahrádkářská kolonie“, popřípadě obdobné kombinace těchto slov v totožném významu se v právním řádu objevují již od dob protektorátu. Právní předpisy však s těmito pojmy pracují jaks automaticky, aniž by podávaly jejich legální definice.

Mezním okamžikem je rok 1976, kdy 1. října nabyl účinnosti zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V režimu tohoto stavebního zákona byly zahrádkové osady zřizovány územním rozhodnutím, zatímco ty zřízené před 1. říjnem 1976 se považovaly za „existující“, ať už vznikly na základě smluvních vztahů, úředních rozhodnutí anebo se nedochovala veškerá dokumentace k jejich vzniku. O umístění jednotlivých staveb v zahrádkové osadě se rozhodovalo zvlášť.

Prováděcí vyhláška č. 83/1976 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, upravovala různé podmínky pro zřizování zahrádkových osad a stavbu zahrádkářských chat a dalšího příslušenství. Navazující vyhláška č. 137/1998 Sb. nejprve počítala alespoň se zahrádkářskou chatou ve výčtu staveb pro individuální rekreaci, avšak přijetím nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) už takové rozlišení mizí. Princip zřizování zahrádkové osady územním rozhodnutím, dochází-li přitom ke změně využití území, a samostatné rozhodování o umístění jednotlivých staveb v zahrádkové osadě však platí i podle nového stavebního zákona.

Další právní předpisy týkající se zahrádek byly vydávány v období restitucí, kdy zákonodárce uznal oprávněné nároky zahrádkářů a vyňal pozemky v zahrádkových osadách z pozemků restituovaných podle zákona č. 229/1991 Sb. a transformoval dosavadní užívací vztahy na vztahy nájemní. Později byl zákonem č. 95/1999 Sb., ve znění účinném od 25. července 2001, umožněn převod pozemku v zahrádkových osadách do vlastnictví zahrádkářů.

V současné době je zahrádkářská činnost vykonávána základními organizacemi a členy Českého zahrádkářského svazu, (2 450 základních organizací, kde je sdruženo cca 135 000 zahrádkářů, kteří obhospodařují více než 14 tisíc hektarů půdy, z toho v zahrádkářských osadách okolo 10 tisíc hektarů).

Zahrádkářskou činnost vykonávají také subjekty, které nejsou členy Českého zahrádkářského svazu, a to buď bez jakékoli právní formy, tedy jako soubor jednotlivců, či ve formě např. zapsaného spolku. Jedná se zejména o městské komunitní zahrady, školní zahrady, či dvorky ve vnitroblocích vilové či jiné zástavby, jejichž využívání je zařazováno do kategorie označované jako urban gardening.²⁾

Formy zahrádkaření ve městech jsou kladně přijímány nejen odbornou veřejností, ale také obyvateli měst bezprostředně sousedícími s obhospodařovanými pozemky či místy (jedná se např. o místa dlouhodobě neudržovaná, zpustošená, zarostlá). V případě dvorů vnitrobloků je v zahrádkářské činnosti spatřován zjevný přínos pro všechny obyvatele vnitrobloku; dochází zde často nejen k revitalizaci dvorku, ale také k investicím do vybavení, které mohou obyvatelé domů využívat. Zdůraznit je třeba i výchovnou funkci městského zahradničení, které vede k osvětě z hlediska ekologie městského zahradničení a ke vzdělávání dalších generací, které smysluplné zacházení a obhospodařování půdy ve městech budou brát jako logickou součást městské zástavby. Nelze rovněž opomenout ani význam této činnosti pro ekosystém – vytváření a aktivní údržba zahrádek ve městech slouží velkému množství živočichů (ptáci, drobní savci, hmyz), kteří vhodně oživují městské aglomerace.

Hlavní principy navrhovaného zákona¹⁾

Návrh pojímá zahrádkářskou činnost jako veřejné prospěšnou činnost, kterou realizují ve formě spolků fyzické osoby, a která se výrazně podílí na rozvíjení společensky významných hodnot v oblasti životního prostředí a krajinného rázu. Členové spolku pozemek přidělený v jakékoli formě totiž zpravidla rekultivují a trvale udržují na vlastní náklady. Pozemek přitom využívají zejména k pěstování ovoce a zeleniny pro vlastní potřebu a potřebu své domácnosti, případně zajišťují výsadbu a pěstování vhodných trvalých porostů, jako jsou například okrasné keře nebo dřeviny.

Zahrádkářská činnost má také významný dopad na ochranu půdy, neboť k této činnosti se převážně nevyužívají pozemky vhodné pro zemědělské účely, nýbrž pozemky na bývalých skládkách, industriálních plochách, nebo pozemky označené v katastru nemovitostí jako „ostatní plocha“. Jedná se i o pozemky, které jsou dlouhodobě neudržované (původní zahrady, vnitrobloky).

Z těchto důvodů návrh výslovně prohlašuje zahrádkářskou činnost, která je vykonávána členy spolků v zahrádkářské osadě v souladu se stanovami, za veřejně prospěšnou.

Právní forma spolku byla zvolena nejen s ohledem na již existující zapsané spolky, ale i při zohlednění charakteristik právní formy spolku. Občanský zákoník upravuje spolek

jako právnickou osobu, která je zapisována do veřejného rejstříku (do rejstříku zapsaných spolků), čímž se zvyšuje její důvěryhodnost navenek, a zároveň se jedná o nejméně problematickou a nejvíce uživatelsky vstřícnou formu sdružování osob.

Pro vhodnost spolku hovoří také to, že občanský zákoník neumožňuje podnikání či jinou výdělečnou činnost jako hlavní činnost spolku, což je důležité zejména s ohledem na veřejnou prospěšnost zahrádkářských spolků, které by neměly být vedeny snahou o podnikatelský zisk. Na druhou stranu, občanský zákoník spolku nezakazuje podnikání či jinou výdělečnou činnost ve formě jeho vedlejší činnosti. V případě zahrádkářských osad je takové využívání prostředků ideální, neboť tím dochází k obnově společného majetku nebo k pokrytí nákladů služeb spojených s fungováním osad.

Zahrádkářskou osadu představuje pozemek nebo více pozemků určených k neziskové zahrádkářské činnosti. Zahrádkářská osada je podle navrhovaného zákona provozována spolkem, který jednotlivé pozemky nebo části pozemku (zahrádky) pronajímá či propachtovává svým členům. Vlastnictví pozemku může být spolkové, obecní, státní, případně kombinace více forem vlastnictví. Konstrukce zákona umožňuje zřídit zahrádkářskou osadu za předpokladu, že spolek má v užívání či požívání vhodný pozemek.

Velikost pozemku k zahrádkářské činnosti pro člena spolku není rozhodující, ale vždy záleží na rozhodnutí vlastníka pozemku vhodného pro zahrádkářskou činnost, zda nechá na vůli spolku určení velikosti jednotlivých pozemků nebo ji sám stanoví při uzavření pachtovní smlouvy. U již existujících zahrádkářských nebo zahrádkových osad, které mají pozemek k zahrádkářské činnosti propachtován nebo pronajatý se předejde případným neshodám ohledně velikosti pozemku pro člena spolku. V této souvislosti je nutno vycházet i ze současného stavu, kdy je velké množství zahrádkářských nebo zahrádkových osad, v nichž jsou pozemky zahrádek ve vlastnictví členů spolku.

Z právní zásady, že k založení spolku je potřeba minimálně tří osob se společným zájmem vychází i koncepce zřizování zahrádkářské osady, přičemž není rozhodující forma přenechání pozemku k zahrádkářské činnosti, kterou může být smlouva o pachtu nebo smlouva o nájmu, případně převod do vlastnictví spolku. Důležité je také získání do užívání společných staveb a zařízení, které mohou na pozemku být nebo které je možné v souladu se smlouvou o nájmu nebo pachtu a také v souladu se stavebním zákonem k účelu zahrádkářské činnosti vystavět.

Nezbytným předpokladem pro realizaci zahrádkářské činnosti je přenechání vhodného pozemku pro zřízení zahrádkářské osady a garantování minimální doby nájmu nebo pachtu pro tuto činnost. Návrh zakládá možnost přenechat k užívání nebo požívání trvale nebo dočasně nepotřebný nebo nevyužívaný pozemek nebo nevyužívané nemovité věci spolku k zahrádkářské činnosti. Vymezuje se působnost Státního pozemkového úřadu, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a obcí, kterou mají při správě pozemků nebo majetku. V případě, že mají k dispozici pozemky nebo majetek, které jsou pro stát

2) Podstata urban gardening (městské či komunitní zemědělství) spočívá v pěstování, zpracování a distribuci potravin v městských oblastech nebo v jejich okolí. Městské zemědělství může zahrnovat také chov zvířat, akvakulturu, agrolesnictví, městské včelařství a zahradnictví.

nebo obec trvale nebo dočasně nepotřebné a nevyužívané, mohou je v rámci své působnosti přenechat k zahrádkářské činnosti. Po ustavení spolku za účelem plánování zahrádkářské činnosti se předpokládá, že se jeho zástupce obrátí na některý z výše uvedených orgánů vykonávající správu majetku, zda nedisponuje trvale nebo dočasně nepotřebným nebo nevyužívaným pozemkem, který by umožnil na tomto pozemku zahrádkářskou činnost. Přenechání pozemku do užívání nebo požívání se navrhuje na dobu minimálně 10 let, aby vzhledem k potřebě jeho úpravy a doby očekávaných přínosů z nově vysázených ovocných stromů nebo z jiných rostlin bylo provozování zahrádkářské činnosti pro členy spolku rentabilní. S tím souvisí i investice do půdy ve formě hnojiv.

V případě ukončení užívání nebo požívání pozemků k zahrádkářské činnosti se obligatorně stanoví povinnost spolku do 6 měsíců odevzdat státu nebo obci přenechaný pronajatý či propachtovaný pozemek nebo majetek, který přestal být užíván nebo požíván k zahrádkářské činnosti, nebo je jeho uživatel v prodlení v placení nájemného nebo pachtovného déle než 3 měsíce.

Upravují se základní pravidla pachtu, a to odlišně od zemědělského pachtu podle občanského zákoníku. Při sjednávání výše pachtovného je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že člen spolku musí v počáteční fázi vynaložit určité investice související se zřízením zahrádky (úprava terénu, zkvalitnění půdy, případně výsadba různých keřů nebo dřevin, živých plotů nebo kůlny na nářadí apod.). Díky tomu je jednak propachtovatel ušetřen výdajů spojených s úpravou často znehodnoceného pozemku, ale zároveň dochází i k následnému, sekundárnímu zhodnocení pozemku ze strany spolku, který se o něj řádně a pravidelně stará.

Proto jsou nastaveny mechanismy přiměřené ochrany obou smluvních stran nad rámec stanovený občanským zákoníkem, jako je písemná forma pachtovní smlouvy a další její povinné náležitosti, s minimální dobou nájmu či pachtu na 2 roky. Pachtýř bude moci propachtovat pozemek třetí osobě bez souhlasu propachtovatele, čímž se poskytuje ochrana právního poměru, kde na straně pachtýře vystupuje člen spolku, který uzavírá podpachtovní smlouvu k jednotlivým zahrádkám se svými členy. Jedná se o klíčové oprávnění pro fungování zahrádkářských osad.

Všechny dosavadní zahrádkové a zahrádkářské osady (zřízené na základě územního rozhodnutí nebo bez územního rozhodnutí či existující již před 1. říjnem 1976) mají mít stejný režim jako ty, které vzniknou po nabytí účinnosti navrhovaného zákona.

Předkladatelé v odůvodnění své zákonné předlohy uvádějí, že se nechali inspirovat obdobnými právními úpravami platnými v zahraničí. Poznatky nebyly získávány ze všech členských států EU, avšak jako klíč ke konečnému výběru 4 zemí (Německo, Polsko, Rakousko a Slovensko) sloužila geografická blízkost, obdobná velikost či podobnost právního řádu.

K poslaneckému návrhu zákona se samozřejmě vyjádřila i vláda, která ve svém stanovisku uplatnila řadu poměrně zásadních připomínek, i když závěrečné resumé je překvapivě neutrální.³⁾

Vláda uvádí, že při posuzování návrhu zákona není zpochybňována zamýšlená podpora zahradničení ve společnosti, ale míra potřeby jejího legislativního ukotvení v podobě zákona.

Kabinet upozorňuje, že již stávající předpisy veřejného i soukromého práva poskytují dostatečný prostor pro realizaci zahrádkářské činnosti. Zahrádkářská činnost je činností zájmovou a vztahy vznikající v souvislosti s ní by měly být primárně řešeny soukromoprávní regulací. Přijímání nové právní úpravy, zejména pak veřejnoprávní povahy, by vždy mělo být odůvodněno jednoznačnou a dlouhodobou společenskou potřebou, která podle mínění vlády nebyla v případě předkládaného návrhu prokázána.

Přitom dokládá, že formální ztvárnění návrhu zákona vykazuje řadu nedostatků věcného i legislativně-technického charakteru (např. řada nenormativních ustanovení).

Vláda dále uvádí, že stávající právní úprava hospodaření s majetkem státu je postavena na přístupu, který nezakládá preferenci ani žádné konkrétní nároky konkrétně typové (druhově) určeným subjektům.

Kabinet se domnívá, že předkládaný návrh by naopak v praxi mohl založit aplikační problémy ve vztahu k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, například již rozparem úpravy minimálně desetileté doby přenechání pozemku zahrádkářskému spolku a s úpravou nejdelší možné doby, po kterou lze smluvně přenechat dočasně nepotřebnou hmotnou věc nebo její část do užívání právnické nebo fyzické osoby, jež jinak činí nejvýše 8 let.

Vláda taktéž namítá, že možnost přenechání nemovitého majetku státu k zahrádkářské činnosti Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových již dnes podle zákona o majetku státu existuje, a to navíc i z jiných důvodů než jen z důvodu trvalé nepotřebnosti.

Diskutabilní je i explicitní vyjádření obecné prospěšnosti zahrádkářské činnosti, bez tohoto že by bylo vyžadováno splnění obecných podmínek vyžadovaných občanským zákoníkem (např. bezúhonnost osob s podstatným vlivem na rozhodování). Proto vláda doporučuje ponechat posouzení veřejné prospěšnosti na obecné právní úpravě, stejně jako je tomu u ostatních zájmových činností. Neshledává rovněž důvody k navrhované zvláštní úpravě smlouvy o pachtu nebo nájmu pozemku pro zahrádkářskou činnost oproti obecné úpravě obsažené v občanském zákoníku.

3) Viz stanovisko vlády vedené ve sněmovních tiscích pod č. 634/1

Z hlediska vztahu úpravy předloženého návrhu zákona k unijnímu právu vláda upozorňuje na to, že pokud by zamýšlené oprávnění určených subjektů přenechat spolku do užívání a požívání nemovitosti, zemědělské nebo jiné pozemky k zahrádkářské činnosti, nebylo provedeno za tržní ceny, bylo by nezbytné posuzovat, jestli nezakládá veřejnou podporu podle čl. 107 Smlouvy o fungování EU.

Závěrem je možno odhadovat, že vzhledem k solidnímu politickému zaštitění předmětného poslaneckého návrhu na vydání zákona o podpoře zahrádkářské činnosti, a s ohledem na projevenou snahu autorů vyvarovat se nejvážnějších nedostatků, kterým trpěly předchozí návrhy, se zdá, že by mohl mít zatím největší šanci na konečné schválení ze všech dosud učiněných pokusů.

Jestli se tak skutečně stane, ukáží až následující fáze legislativního procesu, přičemž nejpodstatnější nepochybně bude, zda přijatý zákon v praxi skutečně naplní očekávané záměry na podporu této formy zájmové činnosti naší populace.

Ze sedmdesátého prvního zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 10. 12. 2020

Emil Flegel, Jaroslava Milerová

Byl diskutován rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019 sp. zn. 7 As 269/2019 – k náhradnímu doručování fikcí a ust. § 23 SŘ.

Náhradní doručení není možné, pokud není adresát vyrozuměn o následcích nevyzvednutí zásilky.

Byla posuzována otázka, zda byla stěžovatelka při doručování písemnosti fikcí poučena o právních důsledcích ve smyslu § 23 odst. 5 správního řádu (podle kterého je adresáta nutno písemně poučit o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 správního řádu vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2 správního řádu). NSS opakovaně konstatoval, že institut doručení náhradním způsobem (tj. doručení fikcí) lze aplikovat pouze za současného splnění všech zákonných podmínek.

i) Použito textu důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku č. 634.

Jednou z těchto podmínek je poučení o následcích nevyzvednutí písemnosti. Např. v rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013-44, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[i]nstitut uložení písemnosti určené do vlastních rukou lze použít pouze v případech, kdy 1) je známá adresa pro doručování (zde adresa trvalého pobytu žalobce); 2) občan má na této adrese domovní schránku nebo je zde jiné obdobné vhodné místo; 3) v této schránce nebo na tomto vhodném místě je zanechána výzva k vyzvednutí písemnosti s poučením, kde a kdy si ji může občan vyzvednout, včetně poučení o následcích jejího nevyzvednutí; 4) písemnost je uložena u doručujícího orgánu a připravena k vyzvednutí.“

Na programu byl rovněž rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. října 2019 sp. zn. 8 A 100/2015 – k postupu podle § 156 SŘ a přezkumu sdělení SÚ k EIA.

Žaloba směřovala proti rozhodnutí, jímž bylo původně vydané sdělení zrušeno postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Na postup podle § 156 odst. 2 správního řádu se přiměřeně uplatní ustanovení týkající se přezkumného řízení obsažená v hlavě IX části druhého správního řádu. Tato ustanovení se však použijí toliko „přiměřeně“, neaplikují se tam, kde § 156 odst. 2 správního řádu stanoví výslovně jinak. Jednou z odlišností tohoto řízení od „obecného“ přezkumného řízení upravenou v § 156 odst. 2 správního řádu je mj. i ustanovení o tom, že „usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení“ – jde tedy o speciální úpravu o tom, v jaké lhůtě je možno zrušující usnesení vydat. Je tedy vyloučena aplikace § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, které zakotvují lhůty pro rozhodování v „obecném“ přezkumném řízení.

Účastníci byli seznámeni s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2019 sp. zn. 11 A 47/2018 – k zastavení řízení dle § 66 SŘ při zpětvzetí žádosti.

Z podstaty správního řízení zahájeného na základě žádosti ale vyplývá, že dispozice s tímto řízením je v rukou žadatele, a proto pokud žadatelé vzali svoji žádost zpět, bylo povinností správního orgánu preferovat vůli žadatelů a řízení o podané žádosti zastavit právě z důvodu zpětvzetí podané žádosti, a nikoli tento projev vůle žadatelů zcela ignorovat.

Správnímu úřadu nepříslušelo za situace, kdy žalobci vzali žádost zpět, věcně posuzovat otázku, zda žalobci zahájili stavbu před vydáním územního rozhodnutí a stavebního povolení a v jakém rozsahu, a řízení zastavit podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Stavební úřad tedy postupoval v rozporu se zákonem, pokud po zpětvzetí žádosti řízení z tohoto důvodu nezastavil.

Dále byla diskutována rekodifikace stavebního práva a probíhající mezirezortní řízení k návrhu stavebního zákona. Přítomní byli vyzváni k zaslání připomínek, které by mohly být zapracovány do materiálu Společnosti. Diskutovalo se především o následujících tématech:

- a) integrace orgánů životního prostředí, složkové zákona u ochrany životního prostředí,
- b) otázka připravenosti celého záměru,
- c) digitalizace řízení – sněmovní tisk 525,
- d) systémová podjatost v připravované soustavě stavebních úřadů,

- e) problém s personálním obsazením stavebních úřadů,
- f) není řešeno zvláštní užívání komunikací při ukládání sítí,
- g) vážení jednotlivých zájmů – jaká bude role dotčených orgánů, když nebude forma závazných stanovisek,
- h) digitalizace a rekodifikace – časový harmonogram,
- i) rozsah dokumentace pro povolení stavby.

Trvá apel na účastníky Sekce k zasilání článků do Bulletinu Stavebního práva.

Ze sedmdesátého druhého zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo ze dne 6. 2. 2020

Emil Flegel, Jaroslava Milerová

Byl projednán rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2009 sp. zn. 6 As 23/2019 – prokazování existence věcného břemene a předběžná otázka pro správní řízení u spornosti existence věcného práva k nemovitosti.

Nejvyšší správní soud má za to, že za situace, kdy probíhá určité soukromoprávní řízení, nelze vycházet pouze z obsahu katastru nemovitostí, neboť by tím docházelo k popření ustanovení § 89 odst. 6 a § 114 odst. 3 stavebního zákona. Správní orgány tedy měly s ohledem na okolnosti daného případu, kdy byla podána civilní žaloba již před zahájením předmětného správního řízení, zkoumat, čeho se civilní žaloba meritorně týká a jestli na základě jejího obsahu (petitu) bude postavena na jisto otázka toho, zda je stěžovatelka oprávněna z věcného práva k věci cizí; pokud by tomu tak podle závěru správních orgánů nebylo, měly stěžovatelku vyzvat k podání další žaloby, která by tuto spornou otázku výslovně vyřešila, ledaže by o této námitce došlo mezi účastníky řízení k dohodě (viz návěti příslušných ustanovení stavebního zákona hovořící o námitkách třetích osob).

Dále byl na programu rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2020 sp. zn. 10 A 139/2019 – k účasti spolků v řízeních; vztah ke lhůtě dle § 70 odst. 3 zákony o ochraně přírody.

Mezi účastníky se vede spor o to, zda mohl žalobce za této situace vstoupit do řízení i po uplynutí osmidenní lhůty podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody počítané od oznámení zahájení řízení prostřednictvím úřední desky. Podle Městského soudu v Praze lze uzavřít, že žalobce byl oprávněn uplatnit žádost podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně

přírody i po zahájení řízení, ačkoliv v době zahájení řízení již existoval. Jedinou výjimkou by bylo, pokud by se žalobce svým postupem pokoušel průběh územního řízení mařit či jinak svá práva zneužíval. K tomu však v nyní projednávané věci zjevně nedošlo, neboť žalobce do řízení vstoupil a rovnou uplatnil námitky v době, kdy ještě ostatním účastníkům neuplynula lhůta pro uplatnění námitek. Postupem žalobce tedy nemohlo dojít ani ke zdržení územního řízení, natož pak k jeho zmaření.

K diskusi byl předložen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019 sp. zn. 9 As 263/2018 – k ochraně obydlí a možnosti provádět kontrolní prohlídku.

Stavebník nemůže mařit kontrolní prohlídku rozestavěné stavby [§ 133 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] toliko s vysvětlením, že na stavbě fakticky bydlí a že by tato prohlídka zasahovala do ochrany jeho obydlí. To platí i přesto, že samo o sobě není vyloučeno, aby rozestavěná stavba fakticky byla „obydlím“ ve smyslu Listiny základních práv a svobod a relevantní judikatury. Nejvyšší správní soud vyložil pojem obydlí, resp. možnost analogie s trestním zákoníkem, kde je s tímto pojmem pracováno. Dále upřesnil, že jako obydlí může sloužit cokoliv, nikoliv pouze to, co bylo jako obydlí zkolaudováno, a odkázal přitom na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

Pozornost vzbudil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020 sp. zn. 8 As 219/2017 – k materiální stránce správního deliktu.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře setrvale zastává názor, že společenská škodlivost je zásadně dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu a materiální stránkou správního deliktu se má smysl blíže zabývat toliko v hraničních případech, pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby byl jednáním pachatele porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Správní delikt podle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona je deliktem pořádkovým a jeho smyslem je zajistit pořádek na úseku stavebního práva, tj. dodržování postupů uvedených ve stavebním zákoně, což není samoúčelné, neboť jeho jednotlivá ustanovení zajišťují standardizovaný postup ochrany veřejných zájmů. Stavebník se dle názoru krajského soudu svévolně postavil do role stavebního úřadu, což je vyloučeno, neboť je v souladu se zásadou *nemo iudex in causa sua* třeba, aby byl záměr stavebníka konfrontován s veřejnými zájmy nezaújatě stavebním úřadem. Nejvyšší správní soud toliko zpřesnil, že škodlivost činu spočívá v nerespektování povinnosti stěžovatele podrobit změnu stavby před jejím dokončením předem veřejnoprávní kontrole a umožnit tím stavebnímu úřadu posoudit soulad takové změny se všemi zájmy, které jsou ve stavebním řízení váženy, a to u stavby tak zásadního významu a s vlivem na okolí.

Proběhla také diskuse k výkladu pojmu a k aplikační praxi při posuzování stabilizovaného území podle aktuálního ÚPSÚ hl. m. Prahy.

Dále byla diskutována rekodifikace stavebního práva. Byla podána informace o vzniku pracovní skupiny poslance M. Kupky. Na MMR probíhá vypořádání připomínek, předpokládá se rozeslání vypořádací tabulky dne 24. 2. 2020.

Byla podána informace o poplávce ČKAIT na školení na téma odpovědnosti autorizovaných osob.

Účastníci byli upozorněni na rozsudek Městského soud v Praze ze dne 5. 9. 2019 sp. zn. 58 Co 245/2019, který se týká vymáhání nákladů na provedení zabezpečovacích prací dle § 135 stavebního zákona.

V závěru byla probírána otázka oprávněnosti požadavku obcí týkající se příspěvků na infrastrukturu. V této souvislosti bylo upozorněno na znění § 10c zákona o místních poplatcích.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

Při ocenění prospěchu, kterého se objednateli dostalo v případě odstoupení od smlouvy o dílo, není majetkovým vyjádřením tohoto prospěchu peněžitá částka, která odpovídá nákladům na zhotovení díla, nýbrž peněžitá náhrada odpovídající skutečnému majetkovému prospěchu objednatele díla (kdy je tak třeba zkoumat i využitelnost provedeného díla objednatelem).

Při stanovení výše této peněžitě náhrady soud musí přiměřeně přihlídnout i k případné vadnosti či neúplnosti poskytnutého plnění, pokud má za následek snížení skutečného majetkového prospěchu objednatele díla a k jeho reálné využitelnosti objednatelem.

Dílo má vadu, neodpovídá-li smlouvě (srov. § 2615 odst. 1 o. z.). Pro závěr o tom, zda je dílo vadné, je tedy třeba přihlížet ke smlouvě, ač od ní bylo později odstoupeno, a na samotné plnění se (případně) pohlíží jako na bezdůvodné obohacení.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. října 2018, sp. zn. 28 Cdo 1060/2017

Okresní soud v Karlových Varech (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 9. června 2016, č. j. 13 C 295/2015-56, uložil žalované zaplatit žalobci částku 265 583,50 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % z uvedené částky za dobu od 3. 9. 2015 do zaplacení (výrok I), zamítl žalobu co do částky 252 414,50 Kč se specifikovaným úrokem z prodlení (výrok II) a rozhodl o náhradě nákladů řízení, včetně nákladů řízení vzniklých státu (výroky III, IV a V).

Rozhodováno bylo o žalobě, již žalobce po žalované požadoval zaplacení částky celkem 517 998 Kč se specifikovanými úroky z prodlení, na základě tvrzení, že jde o peněžitou náhradu za bezdůvodné obohacení, jež se mělo dostat žalované plněním žalobce podle účastníky uzavřené smlouvy o dílo, od které žalovaná odstoupila.

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že smlouvou o dílo, jež byla uzavřena mezi účastníky dne 24. 3. 2014, se žalobce coby zhotovitel zavázal pro žalovanou, objednatelku, „zpracovat projektovou dokumentaci rekonstrukce budovy Úřadu práce v Chebu“. Smlouvou byla stranami dohodnuta dodací lhůta (lhůta k plnění) v délce tří měsíců a cena ve výši 250 894 Kč, včetně daně z přidané hodnoty (DPH), z níž 165 350 Kč bez DPH

připadá na samotné projekční práce a 42 000 Kč na výkon autorského dozoru; ve vztahu k předmětu plnění – parametrům požadované projektové dokumentace – bylo ujednáno, že výše investičních nákladů jí projektované stavby má činit maximálně 9 000 000 Kč včetně DPH. Dle zjištění soudu prvního stupně předmětem smlouvy nebylo „zaměření skutečného stavu budovy“ (jež tak nebylo součástí díla), ačkoliv i toho bylo třeba k provedení díla, tedy k vypracování projektové dokumentace. Žalobcem zpracovaná projektová dokumentace byla žalované předána dne 1. 10. 2014, přičemž z výkazu výměr a položkového rozpočtu bylo zřejmé, že výše investičních nákladů stavby bude činit přibližně 14 000 000 Kč včetně DPH, nikoliv dohodnutých 9 000 000 Kč včetně DPH. Dopisem ze dne 15. 12. 2014, doručeným žalobci dne 17. 12. 2014, žalovaná odstoupila od smlouvy pro její podstatné porušení spočívající v nedodržení maximálního limitu investičních nákladů projektované rekonstrukce stavby.

Jelikož žalovaná od uzavřené smlouvy o dílo (§ 2586 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník – dále jen „o. z.“) pro podstatné porušení smlouvy odstoupila, závazek byl od počátku zrušen (§ 2002, § 2004 o. z.) a účastníci jsou povinni vypořádat bezdůvodné obohacení vzniklé zrušením závazku (§ 2991, § 2993 a § 2999 odst. 1 o. z.); zatímco žalobce pro žalovanou sjednané dílo provedl, tedy vypracoval žalovanou požadovanou projektovou dokumentaci rekonstrukce stavby, žalovaná mu za odvedené práce nic nezaplatila. Jako nepodstatná i nedůvodná (z hlediska povinnosti poskytnout náhradu z titulu bezdůvodného obohacení) soud prvního stupně odmítl tvrzení žalované, že zpracovaná projektová dokumentace je vadná a nepoužitelná, zejm. pro nedodržení investičních parametrů projektované stavby, uzavíraje, že nároky z vadného plnění nejsou předmětem tohoto řízení, v němž jde o vypořádání nároků ze zrušené smlouvy, resp. že i kritizovaná výše investičních nákladů je zpravidla známa až po vypracování projektové dokumentace. Žalobce postupoval s odbornou péčí, jestliže nad rámec smlouvy vypracoval dokumentaci zaměření skutečného stavu stavby, jež byla zapotřebí k následnému vypracování projektové dokumentace a již mu žalovaná nedodala. Co se týče výše bezdůvodného obohacení, vyšel soud prvního stupně ve smyslu ustanovení § 2999 odst. 2 o. z. ze smluvně sjednané úplaty, tj. z ceny díla (jde-li o její část připadající na samotné zpracování projektové dokumentace, tj. 165 350 Kč), jež spolu s DPH činí 200 073,50 Kč. Výši obohacení za zhotovení dokumentace o zaměření skutečného stavu stavby, jež nebylo předmětem smlouvy, určil na základě odborného posouzení znalcem, jenž hodnotu těchto prací, jejichž výsledek může žalovaná využít, ohodnotil částkou 65 510 Kč včetně DPH.

K odvolání obou účastníků Krajský soud v Plzni (dále jen „odvolací soud“) rozsudkem ze dne 19. října 2016, č. j. 12 Co 398/2016-103, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku pod bodem I, jímž bylo žalobě v tam uvedeném rozsahu vyhověno, jakož i ve výroku V o nákladech státu (výrok I), zatímco ve výroku o náhradě nákladů řízení mezi účastníky jej změnil a uložil žalované povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení u soudu prvního stupně částku 113 257 Kč (výrok II); dále odmítl odvolání žalované (dle něj osoby subjektivně nelegitimované) proti výrokům II a IV (výrok rozsudku odvolacího soudu III) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (výrok IV).

Odvolací soud jako správná přijal jak skutková zjištění soudu prvního stupně, tak i jeho právní posouzení věci, včetně určení výše uplatněného nároku na vydání bezdůvodného obohacení (s konstatováním, že soud prvního stupně postupoval správně, „zjistil-li výši peněžité náhrady adekvátní bezdůvodnému obohacení ze znaleckého posudku“). Rozhodnutí revidoval toliko ve výroku o náhradě nákladů řízení, kdy aplikoval ustanovení § 142 odst. 3 o. s. ř., dle něhož v případech, kdy rozhodnutí o výši plnění je závislé na znaleckém posudku, lze účastníku přiznat plnou náhradu nákladů řízení, ačkoliv ve věci měl úspěch toliko částečný.

Proti rozsudku odvolacího soudu podala dovolání žalovaná (dále též jako „dovolatelka“), spatřujíc splnění předpokladů přípustnosti dovolání v tom, že rozsudek závisí na vyřešení právních otázek, při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu; jako dovolací důvod žalovaná ohlašuje, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Za ně označuje závěr odvolacího soudu o vzniku bezdůvodného obohacení a jeho výši, dovozujíc, že „rozhodnutím byla popřena i zásada pacta sunt servanda“. Konkrétně namítá, že projektovou dokumentaci i doklady o zaměření skutečného stavu stavby žalobci vrátila, čili předmět bezdůvodného obohacení vydala in natura, pročez již žalobce nemůže požadovat náhradu v penězích. Rozhodnutí odvolacího soudu kritizuje i v tom ohledu, že nezohledňuje vady plnění, tedy že žalobce poskytl plnění neúplné, nedodal-li v rozporu se smlouvou některé doklady, v dovolání příkladmo vypočtené. Odevzdaná projektová dokumentace neodpovídala požadavkům smlouvy o dílo, byla-li skutečná výše investičních nákladů na projektovanou rekonstrukci stavby vyčíslena cca na 14 000 000 Kč včetně DPH, ačkoliv podle smlouvy měly tyto náklady činit nanejvýše 9 000 000 Kč včetně DPH. Protože je dovolatelka veřejnoprávním subjektem, nemohla pro uvedené navýšení investičních nákladů projektovou dokumentaci využít, bylo-li ze státního rozpočtu vyčleněno na stavbu toliko 9 000 000 Kč. Nadto byl požadavek dodržení maximální výše investičních nákladů součástí zadávací dokumentace veřejné zakázky a bylo by diskriminací ostatních soutěžitelů, pokud by žalobci jako vítěznému soutěžiteli bylo tolerováno, aby nedodržel požadavky zadání. Právní zásadu pacta sunt servanda soud podle dovolatelky popřel tím, že nepřikládal význam smluvené podmínce o maximální výši investičních nákladů. Za nesprávný označuje dovolatelka i ten závěr soudů, že žalobce postupoval s odbornou péčí, namítajíc, že jako odborník mohl žalobce zjistit, že svým závazkům nebude moci dostát; s podmínkami smlouvy a parametry objednaného díla ovšem souhlasil. Náklady zaměření skutečného stavu stavby pak nemohou jít na vrub dovolatelky, jež předpokládala, že zaměření skutečného stavu je součástí nabídky žalobce, jenž jakožto odborník si musel být také vědom nezbytnosti tohoto podkladu pro zhotovení díla. Konečně dovolatelka upozorňuje, že odvolací soud v odůvodnění svého rozhodnutí nesprávně konstatuje, že soud prvního stupně stanovil výši bezdůvodného obohacení na základě znaleckého posudku, ač v podstatné části vycházel z obsahu smlouvy, a že v dalším odvolací soud lakonicky odkázal na závěry soudu prvního stupně. Dovolatelka navrhl, aby jak rozsudek odvolacího soudu, tak i rozsudek soudu prvního stupně v dotčeném rozsahu byly zrušeny a věc byla vrácena soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Žalobce považuje dovoláním napadený rozsudek za správný a dovolání proti němu směřující za vadné a nepřipustné, namítaje, že dovolání postrádá uvedení dovolacího důvodu a vymezení toho, v čem dovolatelka spatřuje přípustnost dovolání. K samotné věcné argumentaci dovolatelky žalobce uvádí, že není podstatné, zda dílo bylo řádně a včas provedeno a byla-li přitom dodržena zásada pacta sunt servanda, neboť v projednávané věci nejde o plnění ze smlouvy, nýbrž o nárok z bezdůvodného obohacení. Namítá-li dovolatelka, že bezdůvodné obohacení vydala in natura, poukazuje žalobce na skutečnost, že byl vydán toliko hmotný nosič, bezdůvodné obohacení však spočívá v jeho výkonech. Žalovaná pak v řízení, s výjimkou nedodržení maximální výše investičních nákladů, neuviedla nic, čeho by projektové dokumentaci zhotovené žalobcem vytýkala, byť opakuje, že projektová dokumentace je pro ni bezcenná. Před podáním přihlášky do výběrového řízení mu žalovaná písemně přislíbila dodání zaměření skutečného stavu stavby, přičemž tuto dokumentaci je podle stavebního zákona vlastník stavby povinen uchovávat po celou dobu trvání stavby a v případě, že ji nemá (nebyla pořízena, nedochovala se, nebo není v náležitém stavu), je povinen ji pořídit. Žalobce, vědom si této povinnosti vlastníka stavby, neměl důvod předpokládat, že by mu zaměření skutečného stavu stavby nebylo žalovanou poskytnuto. Konečně žalobce uvádí, že neměl jakoukoliv možnost zasahovat do obsahu smlouvy, jenž byl jednostranně určen žalovanou, čili nelze mu klást k tíži důsledky plynoucí z ustanovení smlouvy o maximálním limitu investičních nákladů projektovaných rekonstrukčních prací. Navrhl, aby Nejvyšší soud dovolání odmítl jako nepřipustné, případně zamítl jako nedůvodné.

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) – v souladu s bodem 2. čl. II, přechodná ustanovení, části první zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a bodem 2. čl. II, přechodná ustanovení, části první zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony – dovolání projednal podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 29. 9. 2017 (dále jen „o. s. ř.“), jež je rozhodné pro tento dovolací přezkum (bylo-li řízení v projednávané věci zahájeno po 31. 12. 2013, resp. před 30. 9. 2017).

Dovolání proti pravomocnému rozsudku odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníci řízení), zastoupenou advokátem (§ 241 odst. 1 o. s. ř.), ve lhůtě stanovené § 240 odst. 1 o. s. ř. a obsahuje obligatorní náležitosti podle § 241a odst. 2 o. s. ř. (dovolání nepostrádá ani vymezení dovolacího důvodu a uvedení toho, v čem dovolatelka spatřuje přípustnost dovolání, byť je žalobce – jak plyne z vyjádření k dovolání – jiného mínění).

Dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť napadené rozhodnutí odvolacího soudu, jímž se končí odvolací řízení, závisí na vyřešení otázky hmotného práva (kvantifikace bezdůvodného obohacení vzniklého objednateli vadným plněním ze smlouvy o dílo, od níž bylo z tohoto důvodu odstoupeno), při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu (viz judikaturu dále citovanou).

Po přezkoumání napadeného rozsudku ve smyslu § 242 o. s. ř., jež takto provedl bez jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), dospěl Nejvyšší soud k závěru, že dovolání je opodstatněné.

Zmatečnosti (§ 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a/ a b/ a § 229 odst. 3 o. s. ř.) ani jiné vady řízení, jež mohly mít na následek nesprávné rozhodnutí a k nimž dovolací soud u přípustného dovolání přihlíží z úřední povinnosti (§ 242 odst. 3 o. s. ř.), se z obsahu spisu nepodávají. Poukazuje-li dovolatelka v této souvislosti na jisté deficity rozsudku odvolacího soudu co do jeho přezkoumatelnosti (kdy odvolací soud, navíc s určitou nepřesností stran okolností rozhodné pro určení výše bezdůvodného obohacení, v zásadě toliko odkázal na skutkové a právní závěry odvolacího soudu, nejde o takové nedostatky, jež by činily rozhodnutí nepřezkoumatelným, jestliže vytýkaná pochybení nebyla podle obsahu dovolání na újmu uplatnění práv dovolatelky (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 2. 2015, sp. zn. 25 Cdo 4126/2014, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1484/2016, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2014, sp. zn. 33 Cdo 1343/2014).

Proto se Nejvyšší soud dále zabýval tím, zda je dán důvod vymezený dovoláním, tedy prověřením správnosti právního posouzení věci odvolacím soudem v hranicích otázek vymezených dovoláním.

O nesprávné právní posouzení věci (dovolací důvod dle § 241a odst. 1 o. s. ř.) jde tehdy, posoudil-li odvolací soud věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně vybranou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

Jelikož posuzovaný právní poměr účastníků vznikl po nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (1. 1. 2014), řídí se tento právní poměr, jakož i práva a povinnosti z něj vzniklé, včetně případných práv a povinností z porušení smlouvy, tímto zákonem (srov. jeho část pátou, hlavu II. – ustanovení přechodná a závěrečná – díl 1, oddíl 1, § 3028 odst. 1 a 3).

V posuzované věci není účastníky jakkoliv zpochybňován závěr odvolacího soudu o uzavření smlouvy o dílo (§ 2586 o. z.), kdy šlo o dílo nehmotné povahy (výsledkem činnosti zhotovitele mělo být zpracování projektové dokumentace dle smlouvou stanovených parametrů), přičemž od uzavření smlouvy žalovaná účinně odstoupila pro podstatné porušení smlouvy (ve vztahu k dohodnutým vlastnostem díla), čímž došlo ke zrušení závazku od jeho počátku (§ 2004 o. z.) a účastníci jsou povinni vypořádat bezdůvodné obohacení vzniklé zrušením tohoto závazku (§ 2993 o. z.), není-li v tomto případě zákonem stanoven jiný, zvláštní způsob vypořádání zaniklého smluvního vztahu účastníků.

Podle § 2991 o. z., kdo se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohatí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil (odstavec 1). Bezdůvodně se obohatí zvláště ten, kdo získá majetkový prospěch plněním bez právního důvodu, plněním z právního důvodu,

který odpadl, protiprávním užitím cizí hodnoty nebo tím, že za něho bylo plněno, co měl po právu plnit sám (odstavec 2).

Podle § 2999 o. z., není-li vydání předmětu bezdůvodného obohacení dobře možné, má ochuzený právo na peněžitou náhradu ve výši obvyklé ceny. Bylo-li plněno na základě neplatného nebo zrušeného právního jednání, právo na peněžitou náhradu však nevznikne v rozsahu, v jakém se to přičítá účelu pravidla vylučujícího platnost právního jednání (odstavec 1). Plnil-li ochuzený za úplaty, poskytne se náhrada ve výši této úplaty; to neplatí, zakládá-li výše úplaty důvod neplatnosti smlouvy nebo důvod pro zrušení závazku, anebo byla-li výše úplaty takovým důvodem podstatně ovlivněna (odstavec 2). Nelze-li předmět bezdůvodného obohacení vydat proto, že došlo k jeho zkáze, ztrátě nebo zhoršení z příčin, které jdou k tíži ochuzeného, nahradí obohacený nanejvýš tolik, co ušetřil na vlastním majetku (odstavec 3).

V poměrech posuzované věci nelze přisvědčit dovolatelce, že předmět bezdůvodného obohacení bezezbytku vydala in natura tím, že žalobci vrátila hmotné nosiče obsahující vypracovanou projektovou dokumentaci (coby zachycený výsledek činnosti zhotovitele) a že již proto žalobci právo na náhradu v penězích nepřisluší. Právo na peněžitou náhradu má ve smyslu § 2999 o. z. ochuzený v případě, že není dobře možné vydat předmět bezdůvodného obohacení. Totožná norma byla obsažena též v ustanovení § 458 odst. 1 věty druhé obč. zák. s tím rozdílem, že zde bylo mimo jiné demonstrativně uvedeno, že se jedná zejména o případy bezdůvodného obohacení spočívající ve výkonech. Z absence demonstrativního uvedení případu, kdy vydání předmětu bezdůvodného obohacení není dobře možné nelze však dovozovat významovou změnu ustanovení § 2999 o. z. oproti ustanovení § 458 odst. 1 věty druhé obč. zák. Ostatně i důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku, uvádí, že ustanovení § 2999 odst. 1 věty první o. z. rozdílně od § 458 odst. 1 obč. zák. neuvádí příkladmo, že vydání předmětu bezdůvodného obohacení není dobře možné zvláště v případech, kdy obohacení záleželo ve výkonech, „protože obecný výraz tyto a další případy postihuje dostatečně srozumitelně, takže jeho abstrakci netřeba kazuisticky rozvádět“. Ani komentářová literatura zde neshledává významový posun, kdy je dle ní aplikovatelná dosavadní rozhodovací praxe k ustanovení § 458 odst. 1 obč. zák. [srov. Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1950, ale i Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 1267].

Projektová dokumentace je dílem s nehmotným výsledkem ve smyslu § 2631 o. z., které je trvale zachyceno na hmotném nosiči [srov. Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1137–1138]. Bezdůvodné obohacení, kterého se žalované dostalo poskytnutím projektové dokumentace, proto nelze omezovat na listiny, jež jsou právě toliko hmotným nosičem díla vypracovaného žalobcem, nikoliv dílem samotným; bezdůvodné obohacení totiž v takovém případě spočívá v hodnotě projektu vypracovaného pro žalovanou, který je výsledkem výkonů žalobce a navazujících výsledků duševní práce (srov. obdobně roz-

sudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2006, sp. zn. 32 Odo 694/2005). Uvedený závěr je nezávislý na závěru o výši bezdůvodného obohacení, která s ohledem na vady díla nemusí odpovídat jeho obecné ceně stanovené znalcem, jak bude rozvedeno níže. [Odkaz dovolatelky na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. 29 Odo 487/2001, je v této souvislosti nepřipadný, neboť uvedené rozhodnutí bylo založeno na závěru, že žalobkyně v dovolacím soudem tehdy posuzované věci netvrdila ani neprokazovala, že by projektovou dokumentaci nebylo možné vrátit.]

Jde-li pak o rozsah obohacení (žalovaná namítá neúplnost a vadnost plnění), je třeba vycházet z ustanovení § 2991 odst. 1 o. z., které je obsahově totožné s ustanovením § 451 odst. 1 obč. zák. a dle něhož kdo se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohatí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil. Zákonně úpravě koresponduje ustálená rozhodovací praxe dovolacího soudu, která chápe závazek z bezdůvodného obohacení jako povinnost toho, kdo se obohatil, vydat to, oč se obohatil (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3810/2007, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3113/2007, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2015, sp. zn. 28 Cdo 4897/2014), přičemž v případech, kdy nelze předmět bezdůvodného obohacení dobře vydat, musí se výše náhrady podle ustanovení § 458 odst. 1 obč. zák. odvozovat od prospěchu, jenž byl získán a obohacený je povinen vydat vše (nikoliv však více), co sám získal (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 9. 2000, sp. zn. 29 Cdo 200/2000, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1710/2005, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 28 Cdo 138/2018, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 2014, sp. zn. 28 Cdo 4334/2013, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2016, sp. zn. 28 Cdo 4489/2015). Rozhodující tedy není, jakou hodnotu pozbyl ochuzený, ale o kolik se zvýšil majetek obohaceného (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 3. 2016, sp. zn. 28 Cdo 1448/2015, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2014, sp. zn. 29 Cdo 3281/2012, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2014, sp. zn. 28 Cdo 4584/2014).

Hodnota bezdůvodného obohacení získaného převzetím projektové dokumentace bez zákonem aprobovaného důvodu, není dána hodnotou prostředků vynaložených na tvorbu projektu, nýbrž hodnotou projektu takto vytvořeného (hodnotou díla); k tomu přiměřeně srov. i dovolatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. 29 Odo 487/2001. Také při ocenění prospěchu, kterého se objednateli dostalo v případě odstoupení od smlouvy o dílo, není majetkovým vyjádřením tohoto prospěchu peněžitá částka, která odpovídá nákladům na zhotovení díla, nýbrž peněžitá náhrada odpovídající skutečnému majetkovému prospěchu objednatele díla (kdy je tak třeba zkoumat i využitelnost provedeného díla objednatelem). Při stanovení výše této peněžité náhrady soud musí přiměřeně přihlídnout i k případné vadnosti či neúplnosti poskytnutého plnění, pokud má za následek snížení skutečného majetkového prospěchu objednatele díla (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2014, sp. zn. 33 Cdo 1568/2014, a v něm odkazovanou judikaturu, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. 32 Cdo 2437/2015, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 9. 2000, sp. zn. 29 Cdo 200/2000). Dílo má přitom vadu, neodpovídá-li smlouvě (srov. § 2615 odst. 1 o. z., ale i § 560 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, a § 499 obč. zák.). Pro závěr o tom, zda je dílo

vadné je tedy třeba přihlížet ke smlouvě, ač od ní bylo později odstoupeno a na samotné plnění se pohlíží jako na bezdůvodné obohacení. Ostatně, bylo by absurdní, aby k vadám, pro které došlo k odstoupení od smlouvy, nebylo možno přihlížet při stanovení rozsahu bezdůvodného obohacení.

Podle skutkových zjištění, z nichž soudy obou stupňů vycházely, stanovil článek II. bod 3 smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a žalovanou nepřekročitelnou maximální výši investičních nákladů v částce 9 000 000 Kč včetně DPH (kdy ani odvolací soud nečiní ten závěr, že by šlo o nedovolené ujednání), přičemž podle zhotovitelem vypracované projektové dokumentace měla činit výše nákladů na zhotovení plánované stavby cca 14 000 000 Kč; žalobce tedy dodal ve smyslu § 2615 o. z. vadné dílo a tato okolnost byla pak i důvodem, pro nějž objednatel od smlouvy odstoupil pro podstatné porušení smlouvy (přičemž i žalobce v tomto v řízení opírá uplatněný nárok na peněžitou náhradu o toto odstoupení od smlouvy). Pro uvedený závěr je bez významu úvaha odvolacího soudu o tom, kdy je výše investičních nákladů obvykle zřejmá, neboť rozhodné – v souladu se zásadou smluvní autonomie – je zde ujednání stran. [V uvedeném směru lze tedy souhlasit s dovolatelkou v tom, že při vynaložení odborné péče – učinil-li soud prvního stupně skutkové zjištění o tom, že výše investičních nákladů projektované stavby je zpravidla známa teprve po vypracování projektové dokumentace – si žalobce coby odborně vybavený zhotovitel na rozdíl od žalované měl být vědom nemožnosti dostat závazku dodat projektovou dokumentaci respektující sjednanou výši investičních nákladů.]

Z uvedeného vyplývá, že právní posouzení věci odvolacím soudem správné není, jestliže jím odvolací soud aproboval ty závěry soudu prvního stupně, že se žalobci (zhotoviteli) za jím zhotovené dílo na základě smlouvy, od níž žalovaná (objednatelka) odstoupila právě pro vady díla, jimiž byla smlouva porušena podstatným způsobem, má dostat peněžité náhrady odpovídající výši sjednané úplaty (zde jinak v souladu s ustanovením § 2999 odst. 2 části věty před středníkem o. z.), aniž by ovšem soud zohlednil případnou vadnost či neúplnost poskytnutého plnění (pokud má za následek snížení skutečného majetkového prospěchu objednatele díla) a aniž by vzal v potaz reálnou využitelnost výsledku žalobcovy činnosti žalovanou.

Protože nejsou podmínky pro zastavení dovolacího řízení, pro odmítnutí dovolání, pro zamítnutí dovolání nebo pro změnu rozhodnutí odvolacího soudu, Nejvyšší soud napadený rozsudek v dovoláním dotčeném rozsahu zrušil (srov. § 243e odst. 1, odst. 2 věty třetí o. s. ř.), spolu se všemi na něm závislými nákladovými výroky (včetně rozhodnutí o nákladech státu, pro něž je také rozhodující výsledek řízení). Jelikož důvody, pro které byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, platí i na rozsudek soudu prvního stupně, zrušil Nejvyšší soud v uvedeném rozsahu i toto rozhodnutí a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2, věta druhá, o. s. ř.).

V dalším řízení jsou soudy nižších stupňů vázány právním názorem vysloveným Nejvyšším soudem v tomto rozhodnutí (srov. § 243g odst. 1 věty první, § 226 odst. 1 o. s. ř.).

Odešel stavitel Jiří Doležal

Dne 21. března 2020 zemřel po těžké nemoci jeden ze zakládajících členů České společnosti pro stavební právo a dlouholetý člen jejího představenstva, stavitel Jiří Doležal. Poznal jsem jmenovaného již na počátku šedesátých let minulého století, když pracoval na Odboru výstavby Středočeského KNV. Tenkrát řídil činnost stavebního řádu na stavebních úřadech v kraji společně s Václavem Vošáhlíkem.



Jiří Doležal měl pro řízení stavebního řádu veškeré předpoklady. Byl systematický, vždy důsledně a komplexně připravený a schopný i ve velmi složitých případech navrhnout schůdné závěry. Proto byl zván jako přednášející a lektor na různé konference a podobné akce.

Jiří v závěrečných letech své odborné kariéry přešel na tehdejší Ministerstvo výstavby, kde řešil v mimoodvolacím řízení správním obtížné stavební případy a svými návrhy přispíval k legislativnímu řešení. Zapsal se také do právní literatury, když spolukomentoval knižní vydání stavebního zákona.

Jiří měl přednosti, které lze vidět u jednotlivců jen zřídka. Spjoval v jedné osobě profesní odborně technické znalosti a odborné znalosti stavebně právní. To mu umožňovalo dívat se na řešení některých věcí realističtěji. Kromě toho se nemohu nezmínit o jeho vlastnostech lidských. Nikdy jsem ho neviděl rozčileného a nezažil, že by podlehl neobjektivnímu nátlaku. Snad to bylo i tím, že byl výborný sportovec, který vynikal zejména v cyklistice. Ve sportu i v životě ctil zásadu, že boj přináší i prohry.

Čest jeho památce.

Miroslav Hegenbart

Bulletin Stavební právo

Číslo 1/2020

Ročník: XXIV

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Vydavatel: Česká společnost pro stavební právo
nám. Curieových 901/7, Staré Město, 110 00 Praha 1
IČO: 47606827

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

JUDr. Miroslav Hegenbart

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

JUDr. Václava Koukalová

Mgr. Jana Macháčková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schödelbauerová

prof. JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

JUDr. Ivana Štenglová

Ing. Jitka Víchová

JUDr. Zdeňka Vobrátilová

Ing. Roman Vodný, Ph.D.

Ing. arch. Václav Vondrášek

Redakce, objednávky, předplatné:

Česká společnost pro stavební právo, Václavské nám. 31, 11000 Praha 1

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

Výkonná redakce:

Šéfredaktor: Mgr. Tamara Blatová: t.blatova@gmail.com, tel. 723 027 485

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 700 výtisků

Toto číslo vyšlo dne 10. dubna 2020

POKyny PRO AUTORY

Nabídka rukopisů

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

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

Formální požadavky

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

Vzor citací:

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

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

Autorizace

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



The Czech Architectural And Construction Law Society